

Erhard Cziomer

**Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec  
w dobie globalizacji, kryzysów  
gospodarczych i finansowo-politycznych  
po 2007 roku**

**Erhard Cziomer**

**Herausforderungen neuer  
internationaler Rolle Deutschlands  
im Zeitalter der Globalisierung sowie  
der wirtschaftlichen  
und finanz-politischen Krisen nach 2007**



**Kraków 2018**

**Erhard Cziomer**

**Wyzwania nowej roli  
międzynarodowej Niemiec  
w dobie globalizacji, kryzysów  
gospodarczych i finansowo-politycznych  
po 2007 roku**



**Kraków 2018**

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Wydano z finansowym wsparciem Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej  
Herausgegeben mit finanzieller Unterstützung der  
Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit



FUNDACJA WSPÓŁPRACY  
POLSKO-NIEMIECKIEJ  
STIFTUNG  
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE  
ZUSAMMENARBEIT

Recenzja: prof. zw. dr hab. Bogdan Koszel

Projekt okładki: Marcin Cziomer, realizacja: Oleg Aleksejczuk

Adiustacja: Halina Baszak-Jaroń

Korekta: zespół

Indeks nazwisk: Piotr Duda

ISBN 978-83-66007-05-5

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2018

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana  
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,  
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie  
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,  
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2018

Sprzedaż prowadzi:  
e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

# Spis treści

---

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Inhaltsverzeichnis ..... | 7 |
| Table of Contents .....  | 9 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| Wykaz ważniejszych skrótów ..... | 11 |
| Wprowadzenie .....               | 13 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Rozdział 1. Uwarunkowania i założenia strategii zwiększenia roli<br/>oraz odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec .....</b> | <b>21</b> |
| 1.1. Teoretyczne i praktyczne aspekty roli międzynarodowej państw<br>na przykładzie Niemiec .....                                | 21        |
| 1.2. Wyznaczniki rozwoju wewnętrznego oraz roli międzynarodowej<br>zjednoczonych Niemiec po 2005 r. ....                         | 26        |
| 1.3. Ramy instytucjonalne oraz kierunki i tendencje aktywności<br>międzynarodowej Niemiec .....                                  | 47        |
| 1.4. Fazy kształtowania strategii zwiększenia roli i odpowiedzialności<br>międzynarodowej Niemiec .....                          | 61        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Rozdział 2. Rola Niemiec w rozwiązywaniu międzynarodowych<br/>kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku .....</b> | <b>73</b> |
| 2.1. Implikacje światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+<br>dla Niemiec .....   | 73        |
| 2.2. Działania Niemiec na rzecz rozwiązania kryzysu strefy euro<br>po 2010 roku .....   | 80        |
| 2.3. Niemcy wobec masowego napływu nielegalnych uchodźców do UE .....   | 91        |
| 2.4. Stanowisko Niemiec wobec Brexitu i zmian funkcjonowania UE<br>w kontekście nowych uwarunkowań współpracy z Francją .....           | 107       |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Rozdział 3. Poszukiwanie przez Niemcy nowej roli w polityce<br/>bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w wymiarach<br/>globalnym i transatlantyckim w latach 2010–2020 .....</b> | <b>123</b> |
| 3.1. Nowe podejście rządu federalnego do polityki bezpieczeństwa<br>i współpracy międzynarodowej Niemiec w wymiarze<br>globalnym i transatlantyckim .....                                | 123        |

|   |     |
|---|-----|
| 3.2. Znaczenie ONZ dla Niemiec: udział Niemiec w przeciwdziałaniu zagrożeniom i konfliktom globalnym na przykładzie Iranu i Syrii ..... | 131 |
| 3.3. Znaczenie i wyzwania globalizacji dla nowej roli Niemiec we współpracy międzynarodowej .....                                       | 144 |
| 3.3.1. Pozycja Niemiec w gospodarce światowej .....   | 145 |
| 3.3.2. Geneza, priorytety i założenia współpracy Niemiec z nowymi centrami siły oraz partnerami w regionach pozaeuropejskich ....       | 153 |
| 3.3.3. Znaczenie grupy BRICS dla Niemiec – główne tendencje i wyzwania wzajemnej współpracy.....  | 160 |
| 3.4. Znaczenie NATO oraz współpracy transatlantyckiej dla Niemiec.....  | 167 |
| 3.5. Gospodarcze i polityczne wyzwania współpracy transatlantyckiej UE i Niemiec z USA oraz Kanadą.....                                 | 176 |
| 3.6. Niemcy wobec kryzysu ukraińskiego i nowych wyzwań współpracy z Rosją .....   | 189 |
| 3.6.1. Istota i główne fazy kryzysu ukraińskiego .....  | 189 |
| 3.6.2. Kontrowersje wokół kryzysu ukraińskiego w Niemczech .....  | 202 |
| 3.6.3. Uwarunkowania współpracy Niemiec z Rosją w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego .....                                      | 208 |

#### **Rozdział 4. Współpraca polsko-niemiecka**

|   |     |
|---|-----|
| <b>w Unii Europejskiej</b> .....  | 221 |
| 4.1. Droga do partnerstwa polsko-niemieckiego w UE.....                               | 221 |
| 4.2. Ewolucja współpracy polsko-niemieckiej w UE w latach 2005–2015 ..                | 227 |
| 4.3. Niemcy wobec przyszłości współpracy polsko-niemieckiej w Unii Europejskiej ..... | 240 |
| Zamiast epilogu .....   | 257 |
| Aneks.....  | 289 |
| Zusammenfassung .....   | 295 |
| Abstract.....   | 301 |
| Bibliografia .....  | 306 |
| Indeks nazwisk.....   | 331 |

# Inhaltsverzeichnis

Herausforderungen neuer internationaler Rolle Deutschlands  
im Zeitalter der Globalisierung sowie der wirtschaftlichen  
und finanz-politischen Krisen nach 2007

---

|  |           |
|--|-----------|
| Spis treści.....   | 5         |
| Table of Contents.....   | 9         |
| Abkürzungen .....  | 11        |
| Einleitung.....  | 13        |
| <b>Kapitel 1. Bedingungen und Grundsätze der Strategie zur Stärkung internationaler Rolle und Verantwortung Deutschlands .....</b> | <b>21</b> |
| 1.1. Theoretische und praktische Aspekte der internationalen Rollen der Staaten am Beispiel Deutschlands .....                     | 21        |
| 1.2. Bestimmungsfaktoren der inneren Entwicklung und internationalen Position Deutschlands nach 2005 .....                         | 26        |
| 1.3. Institutionelle Rahmen und Hauptrichtungen der internationalen Aktivitäten Deutschlands .....                                 | 47        |
| 1.4. Grundphasen der Gestaltungsstrategien zur Stärkung internationaler Rolle und Verantwortung Deutschlands .....                 | 61        |
| <b>Kapitel 2. Rolle Deutschlands bei der Lösung internationaler wirtschaftlichen und finanz-politischen Krisen .....</b>           | <b>73</b> |
| 2.1. Implikationen der globalen finanz-wirtschaftlichen Krise 2007+ für Deutschland .....  | 73        |
| 2.2. Rolle Deutschlands bei der Lösung der Eurokrise nach 2010.....  | 80        |
| 2.3. Stellungnahme Deutschlands zur massenhaften Migration illegaler Flüchtlinge in die EU in den Jahren 2015–2016 .....           | 91        |
| 2.4. Stellungnahme Deutschlands zum Brexit sowie zum Weiterfunktionieren der EU.....   | 107       |

### **Kapitel 3. Suche nach neuer Rolle Deutschlands**

#### **in der Sicherheitspolitik und internationaler Zusammenarbeit ..... 123**

- 3.1. Neue Einstellung der Bundesregierung bezüglich  
der Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheitspolitik .. 123
- 3.2. Bedeutung der UNO für Deutschland unter Berücksichtigung ihrer  
Rolle bei der Bekämpfung globaler Bedrohungen und Konflikte  
am Beispiel Irans und Syriens ..... 131
- 3.3. Bedeutung der Globalisierung für neue Rolle Deutschlands  
in der internationalen Zusammenarbeit ..... 144
  - 3.3.1. Deutschlands Position in der Weltwirtschaft ..... 145
  - 3.3.2. Entstehung, Prioritäten und Grundsätze der  
Zusammenarbeit Deutschlands mit neuen Gestaltungszentren  
und außereuropäischen Regionen ..... 153
  - 3.3.3. Internationale Bedeutung der BRICS-Staaten – Tendenzen  
und Herausforderungen gegenseitiger Zusammenarbeit..... 160
- 3.4. Bedeutung der NATO und der transatlantischen Zusammenarbeit  
für Deutschland ..... 167
- 3.5. Wirtschafts-politische Herausforderungen der Zusammenarbeit  
der EU und Deutschland mit den USA und Kanada ..... 176
- 3.6. Stellungnahme Deutschlands zur Ukraine-Krise und zu neuen  
Herausforderungen der Zusammenarbeit mit Russland ..... 189
  - 3.6.1. Wesen und Hauptphasen der Ukraine-Krise ..... 189
  - 3.6.1. Kontroversen um die Ukraine-Krise in Deutschland ..... 202
  - 3.6.3. Bedingungen für die Zusammenarbeit mit Russland  
im Kontext der Ukraine-Krise ..... 208

### **Kapitel 4. Rolle und Bedeutung der deutsch-polnischen**

#### **Zusammenarbeit in der EU ..... 221**

- 4.1. Weg in die deutsch-polnische Zusammenarbeit in der EU ..... 221
- 4.2. Entwicklung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit 2005–2015 .... 227
- 4.3. Deutschland gegenüber Zukunft der deutsch-polnischen  
Zusammenarbeit in der EU- Haupttendenzen  
und Herausforderungen ..... 240

#### **Anstatt Epilog ..... 257**

#### **Anhang..... 289**

#### **Zusammenfassung ..... 295**

#### **Zusammenfassung in Englisch..... 301**

#### **Bibliographie..... 307**

#### **Index..... 331**



# Table of Contents

## The Challenges of Germany's New International Role in the Era of Globalization, Economic, Financial and Political Crises Since 2007

---

|   |           |
|---|-----------|
| Spis treści.....  | 5         |
| Inhaltsverzeichnis.....   | 7         |
|   |           |
| List of the most important abbreviations .....  | 11        |
| Introduction .....  | 13        |
|   |           |
| <b>Chapter 1. Determinants and assumptions of the augmentation<br/>of Germany's international role and responsibility .....</b>                 | <b>21</b> |
| 1.1. Theoretical and practical aspects of states' international role<br>illustrated by Germany' example .....                                   | 21        |
| 1.2. Determinants of internal development and international role<br>of unified Germany after 2005 .....   | 26        |
| 1.3. Institutional frameworks as well as directions and tendencies<br>of German international activity .....                                    | 47        |
| 1.4. Development phases of the German strategy for enhancement<br>of its international role and responsibility .....                            | 61        |
|   |           |
| <b>Chapter 2. German role in solving international economic,<br/>financial and political crises after 2007 .....</b>                            | <b>73</b> |
| 2.1. Implication s of the global economic and financial crisis of 2007+<br>for Germany .....  | 73        |
| 2.2. German actions for overcoming the eurozone crisis after 2010 .....   | 80        |
| 2.3. Germany towards the massive inflow of illegal immigrants to the EU ....  | 91        |
| 2.4. Germany's stance vis-à-vis Brexit and changes in the EE functioning<br>in the context of new determinants of cooperation with France ..... | 107       |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Chapter 3. Germany in search for new role in security policy and in the international cooperation in global and transatlantic dimensions in years 2010–2020 .....</b> | <b>123</b> |
| 3.1. New approach of the German government to security policy international cooperation of Germany in global and transatlantic dimensions .....                          | 123        |
| 3.2. The UN significance for Germany: German contribution to counteraction of global threats and conflicts illustrated by examples of Iran and Syria .....               | 131        |
| 3.3. Significance and challenges of globalization for the new role of Germany .....  | 144        |
| 3.3.1. Germany's position in the global economy .....  | 145        |
| 3.3.2. Genesis, priorities and premises of Germany's cooperation with new centres of power as well as partners in non-European regions .....                             | 153        |
| 3.3.3. BRICS group significance for Germany – principal trends and challenges for mutual cooperation .....   | 160        |
| 3.4. Importance of NATO and transatlantic cooperation for Germany .....  | 167        |
| 3.5. Economic and political challenges for transatlantic partnership of Germany and the EU with the U.S. and Canada .....  | 176        |
| 3.6. Germany toward Ukrainian crisis and new challenges for liaison with Russia .....  | 189        |
| 3.6.1. The essence and basic stages of Ukrainian crisis .....  | 189        |
| 3.6.2. Controversies around Ukrainian crisis in Germany .....  | 202        |
| 3.6.3. Determinants of German-Russian partnership in the context of Russian-Ukrainian conflict .....   | 208        |
| <b>Chapter 4. Polish-German cooperation in the European Union .....</b>  | <b>221</b> |
| 4.1. The way to the Polish-German partnership in the EU .....  | 221        |
| 4.2. Evolution of the Polish-German cooperation in the EU during the years 2005–2015 .....   | 227        |
| 4.3. Germany towards the future of Polish-German cooperation in the European Union .....   | 240        |
| Instead of postscript .....  | 257        |
| Addendum.....  | 289        |
| Zusammenfassung .....  | 295        |
| Abstract.....  | 301        |
| Bibliography .....   | 307        |
| Index.....   | 331        |

# Wykaz ważniejszych skrótów

---

|         |   |
|---------|---|
| AA      | Urząd Sprawa Zagranicznych (MSZ Niemiec)  |
| AfD     | Alternative für Deutschland   |
| APZ     | „Aus Politik und Zeitgeschichte“  |
| ARD     | I Program Telewizji Niemieckiej   |
| AWACS   | Lotniczy System Ostrzegania i Kontroli USA i NATO   |
| BDI     | Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego  |
| BMF     | Federalne Ministerstwo Finansów   |
| BMI     | Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych   |
| BMWi    | Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii   |
| BND     | Federalna Służba Wywiadowcza  |
| BRIC    | Brazylia, Rosja, Indie, Chiny   |
| BRICS   | Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Afryka Południowa  |
| CDU     | Unia Chrześcijańsko Demokratyczna Niemiec   |
| CHRL    | Chińska Republika Ludowa  |
| CSU     | Unia Chrześcijańsko Społeczna   |
| DEM     | Marka Niemiecka   |
| DGAP    | Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej w Berlinie   |
| DGB     | Niemiecki Związek Zawodowy  |
| DIW     | Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych w Berlinie   |
| DPA     | Niemiecka Agencja Prasowa   |
| EAD     | Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)   |
| EBC     | Europejski Bank Centralny   |
| ECOFIN  | Rada ds. Gospodarczo-Finansowych UE (spotkania ministrów gospodarki i finansów krajów członkowskich w Brukseli) |
| EFMS    | Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej   |
| EFSF    | Europejski Instrument Stabilności Finansowej  |
| EMS     | Europejski Mechanizm Stabilizacyjny   |
| ENP/EPS | Europejska Polityka Sąsiedztwa  |
| FAZ.NET | „Frankfurter Allgemeine Zeitung“-Internet   |
| FDP     | Wolna Partia Demokratyczna  |
| FES     | Fundacja Friedricha Eberta  |
| FTK     | Federalny Trybunał Konstytucyjny  |
| G20     | Grupa 20 (państw)   |

|              |  |
|--------------|--|
| G8           | Grupa 8 (państw)   |
| GIGA         | Instytut Studiów Globalnych i Regionalnych w Hamburgu          |
| IFOR         | Siły Implementacyjne NATO                                      |
| ILO          | Międzynarodowa Organizacja Pracy                               |
| ISAF         | Międzynarodowe Siły Wsparcia NATO w Afganistanie               |
| KAS          | Fundacja Konrada Adenauera                                     |
| KFOR         | Siły NATO w Kosowie  |
| KIW          | Instytut Pożyczkowo-Rekonstrukcyjny (bank niemiecki)           |
| MAD          | Służba Wywiadu Wojskowego RFN                                  |
| MAP          | Program działań na rzecz członkostwa NATO                      |
| MFW          | Międzynarodowy Fundusz Walutowy                                |
| NAFTA        | Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu                      |
| NSA          | Agencja Bezpieczeństwa Krajowego (wywiadu elektronicznego USA) |
| OBWE         | Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie              |
| OECD         | Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju                  |
| ONZ/UNO      | Organizacja Narodów Zjednoczonych                              |
| PIGS         | Portugalia, Włochy, Grecja, Hiszpania                          |
| PIIGS        | Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania                |
| PKB          | Produkt Krajowy Brutto   |
| RFN          | Republika Federalna Niemiec                                    |
| RPA          | Republika Afryki Południowej                                   |
| S 90/Zieloni | Sojusz 90/Zieloni  |
| SPD          | Socjaldemokratyczna Partia Niemiec                             |
| SWP          | Fundacja Nauka i Polityka w Berlinie                           |
| TKE          | Traktat Konstytucyjny dla Europy                               |
| TL           | Traktat Lizboński UE   |
| UE           | Unia Europejska  |
| UGW          | Unia Gospodarczo-Walutowa                                      |
| UK           | Urząd Kanclerski   |
| UNDP         | Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju                      |
| UNEP         | Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych                     |
| UZ           | Ustawa Zasadnicza  |
| WHO          | Światowa Organizacja Zdrowia                                   |
| WNP          | Wspólnota Niepodległych Państw                                 |
| WPZBiO       | Wspólna Polityka Zagraniczna Bezpieczeństwa i Obrony UE        |
| WTO          | Światowa Organizacja Handlu                                    |
| ZDF          | II Program Telewizji Niemieckiej                               |

# Wprowadzenie

---

Badanie ról międzynarodowych państw należy do ważnych kategorii oraz zadań współczesnych stosunków międzynarodowych. Jako złożony proces polityczno-społeczno-gospodarczy, zarówno w wymiarze teoretycznym, jak też praktycznym, wymaga analizy o charakterze interdyscyplinarnym. Z reguły oceny formułowane są przez pryzmat różnych teorii stosunków międzynarodowych [por. Sorensen 2006 oraz Czaputowicz 2007], jak również polityki zagranicznej państw [por. szerzej Zięba (red.) 2004]. Pogłębiona analiza roli międzynarodowej określonego państwa wymaga kompleksowej oceny jego wyznaczników (uwarunkowań) wewnętrznych i zewnętrznych, jak również interesów, celów i kierunków, które ustala ośrodek kierowniczy danego państwa. Przedstawienie roli międzynarodowej określonego państwa wymaga dodatkowo oceny jego aspiracji i gotowości do rywalizacji z innymi podmiotami państwowymi i pozapaństwowymi, jak również doboru odpowiednich metod, środków oraz instrumentów niezbędnych do realizacji jego aktywnej roli na arenie międzynarodowej.

Poniższa monografia podejmuje złożony problem poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec 25 lat po zjednoczeniu. Jej tytuł: *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji oraz kryzysów gospodarczych, finansowo-politycznych po 2007 r.* oddaje potrzebę reagowania społeczności międzynarodowej na nowe kryzysy gospodarczo-finansowo-polityczne w skali globalnej i europejskiej, które wpływały na funkcjonowanie państw oraz innych uczestników stosunków międzynarodowych.

Zjednoczone Niemcy, jako mocarstwo ekonomiczne w Europie o powiązaniach globalnych, musiały nie tylko przyjąć nową rolę, lecz również większą odpowiedzialność międzynarodową. Działania Niemiec nie wynikały wyłącznie z ich własnych interesów i celów, lecz były następstwem narastających oczekiwań innych uczestników zewnętrznych, co wymagało większego zaangażowania finansowo-ekonomicznego, a także politycznego i militarnego Niemiec w celu rozwiązywania konkretnych kryzysów oraz konfliktów międzynarodowych.

Monografia analizuje okres trzech kadencji kanclerstwa Angeli Merkel (2005–2017). Systematyczna analiza problemowa rozpoczyna się jednak dopiero od roli Niemiec w światowym kryzysie finansowo-gospodarczym 2007+, a kończy w połowie 2017 r. udziałem Niemiec w próbach rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego (2014–2017). W uzasadnionych przypadkach merytorycznych ramy czasowe monografii są nieznacznie przekraczane. Początkowo cezurą końcową monografii miały być nie tylko wybory do Bundestagu z 24 września 2017 r., lecz także związane z tym utworzenie nowej koalicji rządzącej Niemcami. Jednak ze względu na wynik wyborów do Bundestagu i jego reperkusje autor został zmuszony do uwzględniania zmian w końcowej fazie pisania monografii. W zakończeniu zatytułowanym *Zamiast epilogu* skoncentrował się na okresie po wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r., kiedy to zaczął się kształtować nowy układ sił wewnętrznych w Niemczech, który podważał dotychczasową stabilność wewnątrzpolityczną oraz ujemnie wpływał na utrzymywanie przez Niemcy aktywnej roli międzynarodowej, w tym również w UE.

Autor poszukuje odpowiedzi na trzy pytania badawcze:

- 1) Jakie przesłanki i wyznaczniki wewnętrzne oraz zewnętrzne wpływają na poszukiwanie przez Niemcy nowej i bardziej aktywnej roli międzynarodowej?
- 2) Jak ocenić rolę Niemiec w próbach rozwiązywania wybranych kryzysów i konfliktów międzynarodowych?
- 3) Na ile kształtujący się nowy układ sił wewnętrznych po wyborach do Bundestagu z 24 września 2017 r. wpływać będzie na nową rolę międzynarodową Niemiec?

Ze względu na charakter interdyscyplinarny praca wymagała zastosowania wielu metod i technik badawczych, właściwych dla nauk społecznych i humanistycznych. Autor wykorzystał zarówno elementy metody systemowej, czynnikowej, analizy zawartości, prawnoinstytucjonalnej, historyczno-porównawczej oraz behawioralnej w odniesieniu do oceny roli czołowych polityków niemieckich, w tym zwłaszcza kanclerz Merkel jako czołowego aktora na scenie niemieckiej i międzynarodowej. Duże znaczenie, zdaniem autora, miało zastosowanie w pracy *obserwacji uczestniczącej*, prowadzonej systematycznie od początku pierwszej dekady XXI w. Dotyczyła ona uwarunkowań wewnętrznych i procesów decyzyjnych, roli międzynarodowej, polityki zagranicznej Niemiec, a prowadzona była za pomocą mediów elektronicznych, głównie Internetu oraz kanałów dokumentacyjnych telewizji niemieckiej – Phoenix TV, TV ARTE oraz ZDFinfo, jak też w formie bezpośrednich kontaktów i rozmów z ekspertami w ośrodkach nauko-

wych, zwłaszcza w Niemczech. Dodatkowo autor korzystał z zasobów gromadzonego od kilkunastu lat własnego komputerowego zbioru informacji naukowej.

Powaga podjętego tematu badawczego dla Niemiec i UE, oraz związane z tym pytania i metody badawcze miały decydujące znaczenie dla wypracowania konstrukcji monografii, która składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, podsumowania, bibliografii i aneksu. Struktura monografii przedstawia się następująco:

Rozdział 1 obejmuje uwarunkowania i założenia strategii zwiększenia roli oraz odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec, przedstawia kolejno:

- teoretyczne i praktyczne aspekty roli międzynarodowej państw na przykładzie Niemiec;
- wyznaczniki rozwoju wewnętrznego oraz pozycji międzynarodowej Niemiec po 2005 r.;
- ramy instytucjonalne oraz główne kierunki aktywności międzynarodowej Niemiec;
- zasadnicze fazy kształtowania strategii zwiększenia roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec.

W rozdziale 2 przedstawiono zasadniczą część pracy poświęconej roli Niemiec w rozwiązywaniu międzynarodowych kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku. Koncentruje się ona na analizie:

- implikacji światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+ dla Niemiec;
- roli Niemiec w próbach rozwiązania kryzysu strefy euro po 2010 r.;
- zachowania Niemiec wobec wyzwań masowego napływu nielegalnych uchodźców do UE w latach 2015–2016;
- stanowiska Niemiec wobec Brexitu oraz reformy dalszego funkcjonowania UE.

Najbardziej obszerny rozdział 3 koncentruje się na poszukiwaniu nowej roli Niemiec w polityce bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w wymiarach globalnym oraz transatlantyckim w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku. Autor sygnalizuje następujące zagadnienia merytoryczne:

- nowe podejście rządu federalnego do wyzwań i zagrożeń dla polityki bezpieczeństwa oraz współpracy międzynarodowej Niemiec w wymiarze globalnym i transatlantyckim;
- znaczenie ONZ dla Niemiec, z uwzględnieniem ich roli w przeciwdziałaniu zagrożeniom i konfliktom globalnym na przykładzie Iranu oraz Syrii;

- znaczenie i wyzwania globalizacji dla nowej roli Niemiec we współpracy międzynarodowej: 1) w gospodarce światowej, 2) z nowymi centrami siły w regionach pozaeuropejskich oraz 3) z państwami grupy BRICS;
- znaczenie NATO oraz współpracy transatlantyckiej dla Niemiec, w tym narastających trudności współpracy gospodarczej UE oraz Niemiec z USA i Kanadą;
- Niemcy wobec kryzysu ukraińskiego oraz nowych wyzwań współpracy z Rosją.

Rozdział 4 poświęcono genezie, ewolucji roli i znaczenia współpracy polsko-niemieckiej w UE.

Monografia została oparta na rozległej bazie źródłowej oraz literaturze przedmiotu, z której tylko najistotniejsze pozycje są wyszczególnione w wybranej bibliografii.

Podstawowe znaczenie miała możliwość dostępu do dokumentów internetowych różnych organów oraz instytucji UE w Brukseli [zob. oficjalny portal Unii Europejskiej, [http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm); oraz portal dokumentacyjno-informacyjny UE – EurActiv, <http://www.euractiv.pl>] w różnych wersjach językowych.

Natomiast w Niemczech pełna dokumentacja materiałów rządowych (wywiady, artykuły, exposé rządowe i konferencje prasowe kanclerza) dostępne są na stronie internetowej Urzędu Kanclerskiego. Ważne są też strony internetowe resortów federalnych, Urzędu Statystycznego, Komisji Wyborczych oraz prasy w trybie on-line:

- Bundesregierung [<http://www.bundesregierung.de>]. Znajdują się tam linki do stron internetowych resortów federalnych, w tym współuczestniczących aktywnie w kształtowaniu polityki europejskiej Niemiec: spraw zagranicznych (Auswärtiges Amt-AA), finansów (Bundesministerium der Finanzen), gospodarki i technologii (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) oraz obrony (Bundesministerium der Verteidigung), a także rozwoju i współpracy gospodarczej (Bundesministerium für Entwicklung und Wirtschaftliche Zusammenarbeit);
- Deutscher Bundestag, Protokolle 2005–2017 [<http://www.bundestag.de/service/glossar/P/protokolle.html>];
- Dokumentacja wyników wyborów do Bundestagu, Landtagów oraz wyborów komunalnych [zob. Bundeswahlleiter: Bundestagswahlen, Landtagswahlen und Kommunalwahlen 2009–2017, Bundeswahlleiter, <http://www.bundeswahlleiter.de>];
- Dane statystyczne na temat różnych dziedzin gospodarki i społeczeństwa w Niemczech – Statistisches Bundesamt, Wiesbaden [<https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>];



- W trybie on-line można było także dotrzeć do dzienników i czasopism o zasięgu ogólnoniemieckim oraz regionalnym. Najwięcej materiałów zawierają między innymi: „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Frankfurter Rundschau”, „Süddeutsche Zeitung”, „Der Tagesspiegel”, „Der Spiegel”, „Die Zeit”, „Financiel Times Deutschland” (do końca 2012 r.), „Die Welt”, „Handelsblatt”, „Wirtschaftswoche(wiwo)”;
- Bardzo ciekawe materiały zawierają różne audycje publicznych stacji telewizyjnych, takich jak I Program – ARD, II Program – ZDF oraz kanały dokumentacyjny Phoenix TV i francusko-niemiecki kanał telewizyjny ARTE. Media niemieckie zapewniły także dostęp do unikalnych materiałów analitycznych, co pozwoliło na tworzenie dla własnych potrzeb komputerowego banku informacyjno-dokumentacyjnego. Autor w latach 2010–2017 korzystał również z materiałów analityczno-dokumentacyjnych publikowanych w opiniotwórczej prasie ogólnopolskiej („Dziennik Gazeta Prawna”, „Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita”, „Polityka”, „Newsweek”, „Przegląd Tygodniowy”).

Z opracowań niemieckich warto przytoczyć tu następujące tytuły:

- G. Hellmann, D. Jacobi, U. Urrestarazu (red.) [2015] – pierwsza obszerna praca zbiorowa z udziałem autorów niemieckich i czołowych państw zachodnich na temat genezy, istoty oraz metodologicznych aspektów nowej międzynarodowej roli Niemiec;
- S. Harnisch, J. Schild [2015] – praca zbiorowa podejmuje kwestie związane z wypracowaniem koncepcji przywództwa Niemiec oraz trudności jej wdrożenia w UE;
- S. Bierling [2014] – w syntetycznym ujęciu przedstawiono poszukiwania nowej roli w polityce zagranicznej Niemiec po zjednoczeniu;
- Deutschlands Neue Verantwortung [2017, W. Ischinger, D. Mesner (red.)] – obszerna dokumentacja i analiza interdyscyplinarna 420 autorów niemieckich z kilkudziesięciu państw świata. Zawiera analizy czołowych polityków, ekspertów, działaczy gospodarczych, publicystów, teologów, pisarzy itp. na temat przyszłości niemieckiej i europejskiej polityki zagranicznej, rozwojowej, a także bezpieczeństwa Niemiec oraz ich nowej odpowiedzialności międzynarodowej. Edycja była sponsorowana przez następujące fundacje, instytucje i koncerny międzynarodowe: Bill&Melina Gates Foundation, BMW – Stiftung Herbert Quandt (München), Stiftung Münchner Sicherheitspolitik (MSC), Institut Für Entwicklungspolitik (Hamburg) oraz Agentur fullbery. Obszerne analizy jednego z najwybitniejszych niemieckich specjalistów w zakresie współczesnych stosunków międzynarodowych na temat genezy i ewolucji polityki Zachodu (USA, NATO, UE i innych państw zachodnich) 1945–2014 oraz ich z Ro-

sją i Chinami [Winkler 2015], udziału państw zachodnich Niemiec w misjach stabilizacyjnych [Winkler 2016], a także znaczenia kryzysu w UE i USA 2010–2017 dla przyszłości współpracy transatlantycznej [Winkler 2017];

- R. Alexander [2017] – krytyczna analiza i ocena sprawowania urzędu kanclerza Niemiec przez A. Merkel oraz rola rządu CDU/CSU/SPD w kryzysie nielegalnej migracji w latach 2015–2016;
- najnowsze biografie z ocenami roli kanclerz A. Merkel w polityce zagranicznej Niemiec do 2013 [Kornelius 2013] oraz krytyczny bilans kształtu polityki wewnętrznej i zagranicznej ekipy kanclerz A. Merkel do 2017 r. [Pickart (red.) 2017];
- obszerna dokumentacja telewizyjna 11 lat kanclerstwa A. Merkel [Merkel 2016];
- zbiór szkiców do polityki zagranicznej długoletniego ministra spraw zagranicznych oraz prezydenta RFN od 2017 r. [Steinmeier 2016];
- najnowsze biografie czołowych polityków SPD – kandydata na kacerza federalnego z ramienia SPD – Martina Schulza [Otzelberger 2017] oraz wicekanclerza i szefa AA Siegmara Gabriela [Hickmann, Sturm 2016];
- zbiór szkiców autorów polskich na temat współpracy i przywództwa Niemiec oraz Francji w UE [Barabasz Koszel, Księżniakiewicz 2016];
- opracowania autorów z Instytutu Zachodniego w Poznaniu na temat współpracy oraz kontrowersji polsko-niemieckich w UE [zob. Malinowski 2015; Malinowski (red.) 2016/18 oraz Malinowski (red.) 2017, współpraca: Kubera, Formuszewicz, Nowosielski, Tujdowski].

W Niemczech powstaje sporo analiz i ekspertyz poświęconych kwestii wewnętrznych oraz międzynarodowych uwarunkowań kryzysu strefy, a także ich implikacji dla polityki europejskiej rządu CDU/CSU/FDP oraz CDU/CSU/SPD. Godne uwagi są takie, jak:

- Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Sicherheit und Internationale Politik (SWP – Berlin), Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP – Berlin), Europäische Akademie zu Berlin (EA Berlin), Institut für Europäische Politik (IEP – Berlin), European Council on Foreign Relations – Stiftung Mercator (ECFER – Berlin), Deutsches Institut für Wirtschaftspolitik oraz placówki w ośrodkach akademickich, takich jak: Kolonia, Bonn, München, Frankfurt am Main, Hamburg i innych;
- Dużo materiałów publikują także największe fundacje polityczne, zwłaszcza Konrada Adenauera (CDU – Sankt-Augustin, Berlin), Friedricha Eberta (SPD – Bonn, Berlin), Heinricha Bölla (Sojusz 90/Zieloni – Berlin), Róży Luksemburg (Die Linke, Berlin). Posiadają one przedstawicielstwa także w Polsce;

- Ważniejsze periodyki niemieckie: „Internationale Politik” (DGAP Berlin), „Aus Politik und Zeitgeschichte” / Beilage zur Zeitschrift „Das Parlament” (Bundeszentrale für Politische Bildung), „Internationale Politik und Gesellschaft”, „Blätter für deutsche und internationale Politik”, „Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte” (Friedrich Ebert Stiftung), „Die politische Meinung” (Konrad Adenauer Stiftung), „Wochenberichte” (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Berlin), Cicero i szereg innych. W Polsce najważniejsze badania, poza ośrodkami akademickimi w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu, Katowicach, Lublinie, podejmują takie specjalistyczne placówki, jak: Instytut Zachodni (IZ – „Przegląd Zachodni”, „Biuletyn”) w Poznaniu, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Centrum Stosunków Międzynarodowych („Biuletyn Niemiecki”), Ośrodek Studiów Wschodnich, Instytut Spraw Publicznych, Fundacja im. Stefana Batorego, Centrum Europejskie Natolin w Warszawie oraz wiele zespołów i indywidualnych badaczy. Analizy naukowe zawierają ważniejsze periodyki naukowe: „Sprawy Międzynarodowe” (PISM), „Przegląd Europejski” (Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego), „Rocznik Integracji Europejskiej” (Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM Poznań), „Politeja” (Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ w Krakowie), „Krakowskie Studia Międzynarodowe” oraz „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” (KAAFM).

Wykorzystano również długofalowe badania, jak również wybrane publikacje autora na temat współpracy transatlantyckiej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec [zob. Cziomer 1992 a; 1992 b; 2005 a; 2005 b; 2008/4/V; 2010; 2011; 2012; 2012/5; 2013; 2014; 2014/2/XI; 2014/2/XI; 2015, s. 29–42; 2016/10; 2017 (w druku)].

Ważnym uzupełnieniem monografii są obok bibliografii tabele, schematy i wykresy, które w tekście stanowią przedmiot szerszej analizy merytorycznej. Natomiast w Aneksie zostały umieszczone materiały poszerzające treści zawarte w rozdziałach. Syntetyczne streszczenia w języku polskim, angielskim i niemieckim pozwolą szerokiemu gronu potencjalnych czytelników poznać główne założenia monografii.

\*\*\*

Zebranie materiałów, ich analiza, przygotowanie oraz opublikowanie monografii nie byłoby możliwe bez pomocy i wsparcia wielu osób oraz instytucji. Autor kieruje serdeczne podziękowanie Krakowskiej Akademii

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (KAAFM) w Krakowie za wydanie monografii, a Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie za dotację finansową. Panom prof. prof. Helmutowi Wagnerowi oraz Eckartowi Stratenschulte dziękuję za liczne konsultacje naukowe, dr hab., prof. KAAFM, pani Beacie Molo i mgr inż. Adamowi Bielańskiemu dziękuję za pomoc w opracowaniu tabel, a Oficynie Wydawniczej KAAFM za edycję monografii.

*Erhard Cziomer*

## Rozdział 1

# Uwarunkowania i założenia strategii zwiększenia roli oraz odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec

---

### 1.1. Teoretyczne i praktyczne aspekty roli międzynarodowej państw na przykładzie Niemiec

W szerokim ujęciu teoretycznym badania nad rolą międzynarodową jednostek są z reguły domeną socjologii [zob. Szmatka 2000, s. 322–323], a państw – stosunków międzynarodowych [zob. Bielecka 2004, s. 177–192].

W anglosaskiej teorii stosunków międzynarodowych można wyróżnić różne nurty i podejścia badawcze od realizmu przez neorealizm, liberalizm, konstruktywizm, teorię krytyczną do postmodernizmu. Różnią się one w ocenie hierarchii ważności czynników wewnętrznych i zewnętrznych, kształtujących rolę i pozycję międzynarodową państw [zob. szerzej Czaputowicz 2007 oraz Sorensen 2006]. Jeden z pionierów polskich badań międzynarodowych Ziemowit Jacek Pietraś określał rolę międzynarodową państwa jako system jego oddziaływań na innych uczestników stosunków międzynarodowych, wyznaczanych przez jego czynniki (uwarunkowania) wewnętrzne i międzynarodowe. Wyróżnia on następujące kryteria ogólne oddziaływań międzynarodowych państw: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasu, stosunku do rzeczywistości międzynarodowej, hierarchiczności i efektywności. Z kryteriów powyższych istotne znaczenie mają kryterium podmiotowe, gdzie wyróżnia się zarówno rolę oczekiwaną przez innych uczestników, jak też rolę wybieraną przez konkretne państwo. W kryterium efektywnościowym wyróżnia się rolę deklarowaną i odgrywaną (rzeczywistą) przez poszczególne państwa. Można zatem przyjąć, iż rolę

rzeczywiste są niejako wypadkową ról deklarowanych lub narzucanych [zob. Pietraś 1998, s. 25–26]. Rola międzynarodowa państwa w badaniach behawioralnych jest efektem działania wybitnych jednostek (najczęściej przywódców państw) w stosunkach międzynarodowych i polityce zagranicznej państw, które mają decydujące znaczenie w kształtowaniu celów polityki zagranicznej w oparciu o uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne (obiektywne i subiektywne) interesy oraz wyselekcjonowane cele, instrumenty i środki działania polityki zagranicznej w centrum decyzyjnym poszczególnych państw [zob. szerzej Zięba (red.) 2004].

Przemożny wpływ na początki zachodnioniemieckich badań nad teorią – początkowo „polityki międzynarodowej” (internationale Politik), a następnie „stosunków międzynarodowych” (internationale Beziehungen) – miała nauka anglosaska, zwłaszcza amerykańska, lat 40. i 50. XX wieku. Największym uznaniem cieszyła się opublikowana już pod koniec lat 40. praca głównego przedstawiciela nurtu realistycznego o rodowodzie niemieckim [Hansa J. Morgenthaua 1948]. Po podziale Niemiec w 1949 r. rola międzynarodowa państwa zachodnioniemieckiego – RFN była przedmiotem zainteresowań badawczych zarówno w zakresie stosunków międzynarodowych [zob. Haftendorn 1975], jak też polityki zagranicznej państw. W 1955 r. koordynację badań nad teoretycznymi i praktycznymi aspektami polityki zagranicznej przejęło utworzone w ówczesnej stolicy RFN Bonn – Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik – DGAP) oraz wydawane przez nie czasopismo „Europa Archiv” [zob. szerzej Eisermann 1999]. W połowie lat 70. ukazały się w pierwsze zachodnioniemieckie interdyscyplinarne prace zbiorowe na temat uwarunkowań, interesów, celów, instrumentów oraz zakresów polityki zagranicznej RFN [zob. Schwarz (red.) 1975]. Publikacje powyższe dały impuls do powstania wielu studiów i analiz na temat roli i pozycji międzynarodowej oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RFN w latach 70. i 80.

Po zjednoczeniu w 1990 r. badania nad teorią stosunków międzynarodowych oraz polityką zagraniczną (Aussenpolitikforschung) upowszechniły się w ośrodkach akademickich całych Niemiec [por. szerzej Hellmann 2005, s. 13–30]. Największym osiągnięciem w analizie roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec były koordynowane przez DGAP w latach 1995–1998 badania na temat uwarunkowań, wyzwań, interesów i strategii, instytucji i zasobów „Nowej polityki zagranicznej Niemiec” (Deutschlands Neue Aussenpolitik) [zob. Kaiser 1995; Kaiser, Maull 1995; Kaiser, Krause 1996 oraz Eberwein, Kaiser 1998]. Po przeniesieniu 1999/2000 stolicy z Bonn do Berlina powstało tam wiele no-

wych placówek i zespołów badawczych w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Poza DGAP rolę koordynacyjną w badaniach przejęła finansowana przez Urząd Kanclerski Fundacja Nauka i Polityka (Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP) oraz działający w jej ramach Niemiecki Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa. W zakresie polityki rozwojowej (Entwicklungspolitik) Niemiec funkcje koordynujące sprawuje – German Institute of Global and Area Studies (Niemiecki Instytut Studiów Globalnych i Regionalnych w Hamburgu (GIGA). Realizowane tam kompleksowo studia regionalne obejmują Afrykę, Amerykę Południową i Azję – finansowane przez różne resorty federalne. Inne placówki, fundacje i zespoły badawcze o charakterze interdyscyplinarnym – w zakresie badania pokoju i konfliktów międzynarodowych, kształtowania i procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej oraz jej elementach składowych polityki europejskiej, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz problemów globalnych i polityki rozwojowej – działają w głównych ośrodkach akademickich – Berlin, Kolonia, Bonn, Frankfurt/M, Heidelberg, Hamburg, Brema, Monachium i innych [zob. obszerny przegląd badań interdyscyplinarnych; Schmidt, Hellmann, Wolf (red.) 2007].

W ciągu lat 90. oraz pierwszej dekady XXI w. pierwszoplanowym elementem polityki wewnętrznej i zagranicznej Niemiec było scalenie obu części Niemiec jako ważnej przesłanki do umocnienia ich roli oraz pozycji międzynarodowej. Mimo pewnych trudności i wyzwań z powodu utrzymujących się dysproporcji między wschodnią i zachodnią częścią Niemiec cel powyższy osiągnięty został na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. [por. Chronik Deutschland 2014, s. 325–468 oraz Bohr, Krause 2010]. Przy określeniu roli i pozycji zjednoczonych międzynarodowej Niemiec w badaniach niemieckich bierze się pod uwagę zarówno takie wyznaczniki wewnętrzne jak: potencjał gospodarczy i demograficzny, warunki życia ludności, poziom rozwoju technologicznego oraz infrastruktury, stabilność systemu politycznego, a z wyznaczników zewnętrznych – korzystne położenie geopolityczne Niemiec po zjednoczeniu oraz ich silne powiązania gospodarczo-handlowe oraz członkostwo w kluczowych i prestiżowych organizacjach międzynarodowych.

Ze względu na atuty zjednoczonych Niemiec społeczność międzynarodowa, a zwłaszcza sojusznicy zachodni, oczekiwali od Niemiec większego zaangażowania zewnętrznego. Najbardziej drażliwą sprawą był udział Bundeswehry w interwencjach zbrojnych poza obszarem NATO, co formalnie nastąpiło dopiero po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (5 lipca 1994). Mimo ustanowienia podstaw formalno-prawnych dopiero nowa generacja polityków koalicji socjal-

demokratyczno-zielonej zdecydowała się na szerszy udział oddziałów Bundeswehry po naciskach USA w takich operacjach jak – Kosowo (1999) oraz Afganistan (2001). Decyzje powyższe nie osłabiły jednak ani tendencji pacyfistycznych w społeczeństwie, ani przywiązania do „kultury wstrzemięźliwości w użyciu siły” w łonie elit politycznych [por. szerzej Malinowski (red.) 2003]. Skłoniło to ekipę rządzącą SPD/Zieloni kanclerza Schrödera do udzielenia odmowy udziału RFN w interwencji zbrojnej „koalicji chętnych” w Iraku (2003) pod kierunkiem USA, doprowadzając do przejściowej izolacji Berlina w ramach NATO, która zbiegała się z kryzysem w UE wokół sprawy odmowy ratyfikacji zmodyfikowanego Traktatu Konstytucyjnego dla Europy w referendum na terenie Francji i Niderlandów w 2005 r. [zob. Wolfram 2013, s. 332].

W niemieckich badaniach teoretycznych i empirycznych nad rolą międzynarodową Niemiec po zjednoczeniu występowały bardzo zróżnicowane tendencje. Bezpośrednio po 1990 r. wybitny historyk i politolog Hans-Peter Schwarz w obszernej monografii uzasadniał tezę, iż w wyniku zjednoczenia Niemcy stały się ponownie ze względu na swój potencjał ekonomiczny i korzystne położenie geopolityczne „centralnym mocarstwem europejskim” i będą musiały odgrywać aktywną rolę w polityce światowej [Schwarz 1994]. W ramach rozbudowanych w Niemczech badań nad pokojem utrzymywał się pogląd, że ze względu na swoje doświadczenia historyczne, aktywność polityczną i potęgę gospodarczą Niemcy nie powinny zarzucić swej nowej roli międzynarodowej jako mocarstwo – „cywilne” (Zivilmacht) względnie „pokojowe” (Friedensmacht) [Harnisch, Maull 2001]. Natomiast przedstawiciele młodszej generacji badaczy niemieckich preferowali dla zjednoczonych Niemiec – ze względu na potencjał gospodarczy oraz powiązania handlowe w skali całego świata – rolę mocarstwa gospodarczego (Wirtschaftsmacht) oraz handlowego (Handelsmacht) [por. Staack 2000 a i b].

Dzięki aktywnej roli Niemiec na rzecz przezwyciężenia światowego kryzysu gospodarczego 2007+ [zob. Illing 2012] oraz w działaniach na rzecz rozwiązania kryzysu strefy euro w latach 2010–2013 [zob. Cziomer 2013] w drugiej dekadzie XXI w. w dyskusjach naukowych i politycznych w Niemczech na porządku dziennym stanęła ponownie sprawa przejścia większej roli i odpowiedzialności w polityce europejskiej i światowej. Dyskusje te były inspirowane przez praktykę polityczną, zwłaszcza Urząd Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt – dalej skrót AA). Jeden z najbliższych współpracowników ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle koalicji chadecko-liberalnej (CDU/CSU/FDP) – doświadczony dyplomata – Thomas Bagger zainicjował na przełomie 2011/2012 dyskusję wokół nowej koncepcji polityki zagranicznej



rządu chadecko-liberalnego na temat polityki zagranicznej – „koncepcji współkształtowania” (Gestaltungskonzept). Został on w lutym 2012 r. podniesiony oficjalnie przez uchwałę Bundestagu do rangi dokumentu rządu federalnego. Koncepcję „współdecydowania” forsował także dyrektor DGAP w Berlinie – Sandschneider [2012/10. s. 3–15], który był osobiście zaangażowany w jej wypracowanie. Generalnie koncepcja powyższa przypisywała Niemcom funkcje „mocarstwa współkształtującego” (Gestaltungsmacht), co oznaczało większe zaangażowanie w rozwiązywanie ważnych problemów międzynarodowych bez konieczności „przejmowania przez nie formalnej roli «przywódcy»”. W tym samym kierunku zmierza w głośniejszej i popularyzowanej w mediach niemieckich monografii [Münkler 2015]. Zakłada on, iż ze względu na położenie geopolityczne i potencjał ekonomiczny Niemiec są one predestynowane jako mocarstwo w centrum Europy do mobilizowania państw członkowskich w celu rozwiązywania wspólnych problemów UE i całej Europy. Inni specjaliści niemieccy forsowali tezę, iż w wyniku wydarzeń, stojących przed Europą w dobie postępującej globalizacji oraz nasilających się kryzysów – Niemcy muszą się zdecydować na przejęcie roli przywództwa europejskiego [Risse 13.05.2014]. Stefan Bierling [2014] poszedł nawet dalej, zakładając iż Niemcy są obiektywnie zmuszone do przejęcia rolę „mocarstwa przewodzącego” (Vormacht), wbrew własnej woli, gdyż takie są oczekiwania ze strony innych państw europejskich.

Problem przywództwa i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w aspekcie teoretycznym i praktycznym podjęły dwie prace zbiorowe [Harnisch, Schild (red.) 2015 oraz Hellmann, Jacobi, Urrestarazu (red.) 2015]. Harnisch stoi na stanowisku, iż w aspekcie teoretycznym istotnymi elementami roli przywódcy międzynarodowego są: 1) identyfikacja państw współuczestniczących z państwem przewodzącym w podejmowaniu decyzji, 2) akceptacja osiąganych celów częściowych grupy, 3) sprawiedliwy podział osiąganych korzyści materialnych. Natomiast w oparciu o analizę kryzysu strefy euro w latach 2010–2011 przypisuje on RFN w praktyce pełnienie trzech ról i funkcji przewodnich w jej poszczególnych fazach: 1) inicjatora, 2) reprezentanta całej grupy i 3) maklera w konkretnych sprawach. Druga praca, o charakterze interdyscyplinarnym, podejmuje genezę i ewolucję dochodzenia przez zjednoczone Niemcy w skali nie tylko UE do większej roli i odpowiedzialności międzynarodowej w oparciu o doświadczenia, wartości, interesy i instrumenty prowadzonej polityki zagranicznej.

Przy określeniu roli i pozycji międzynarodowej Niemiec należy brać pod uwagę takie wyznaczniki wewnętrzne jak: potencjał gospodarczo-

-finansowy i demograficzny, warunki życia ludności, rozbudowaną sieć społeczeństwa obywatelskiego, poziom rozwoju technologicznego oraz infrastrukturę, stabilność systemu politycznego, a z wyznaczników zewnętrznych – korzystne położenie geopolityczne po zjednoczeniu w centrum Europy, powiązania gospodarczo-handlowe oraz członkostwo w kluczowych organizacjach międzynarodowych. Powyższe kryteria i wyznaczniki pozwalają uznać Niemcy za czołowe państwo UE, położone w centrum Europy o znacznym potencjale gospodarczym i społecznym, odgrywające pierwszoplanową rolę w UE, mające interesy oraz rozbudowane powiązania globalne.

## **1.2. Wyznaczniki rozwoju wewnętrznego oraz roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec po 2005 r.**

Pokojowe zjednoczenie Niemiec 1989/1990 miało istotne znaczenie dla przezwyciężenia konfliktu wschód–zachód i dla ich rozwoju wewnętrznego oraz wzrostu roli i pozycji międzynarodowej państwa w latach 1990–2015. Syntetyczne przypomnienie najważniejszych elementów powyższego procesu po 2005 r. obejmuje takie kwestie jak:

- Zmiana położenia geopolitycznego oraz doświadczenia 25 lat kształtowania jedności niemieckiej;
- Zasadnicze tendencje rozwoju wewnętrznego (czynniki: demograficzny, prawno-polityczny ekonomiczno-społeczny i militarny);
- Główne wyznaczniki roli i pozycji międzynarodowej Niemiec.

Po 2005 r. na kształt polityki zagranicznej Niemiec, z punktu widzenia teoretyczno-metodologicznego, dominujący wpływ miały wyznaczniki wewnętrzne, gdyż one określały interesy, cele i dobór środków w polityce zagranicznej. Natomiast wyznaczniki zewnętrzne wynikały zarówno ze zmiany bliższego i dalszego otoczenia Niemiec, jak też umiejętnego wykorzystania czynników i atutów wewnętrznych dla umocnienia ich siły, roli i pozycji międzynarodowej [szerzej zob. Cziomer 2005 a, 123–129].

### **a) Zmiana położenia geopolitycznego i znaczenie 25 lat kształtowania jedności niemieckiej**

W wyniku zjednoczenia 3 października 1990 r. doszło do zmiany położenia geopolitycznego Niemiec, a przede wszystkim do przesunięcia w kierunku wschodnim. Pod względem geopolitycznym Niemcy umocniły swoje położenie w centrum Europy, graniczą bowiem z dziewięcioma państwami europejskimi we wszystkich kierunkach geograficz-

nych [na północy – Dania, na zachodzie – Belgia, Holandia, Luksemburg i Francja, na południu – Austria, Szwajcaria i Czechy, a na wschodzie Polska]. Zróżnicowany pod względem krajobrazowym (Morza Bałtyckie i Północne oraz niziny na północy, wyżyny środkowo-niemieckie i Alpy Bawarskie na południu) i klimatycznym obszar Niemiec (357 021 km<sup>2</sup>) stał się łącznikiem między Skandynawią i Europą Południową oraz Europą Zachodnią i Środkowo- Wschodnią, na co pozwala nowoczesna i dobrze utrzymywana infrastruktura komunikacyjna (sieć kolei ok. 36 000, autostrad i dróg – ok. 230 000 km) oraz telekomunikacyjna w Europie i na świecie [Niemcy, 2015, s. 7–8].

Nowe i korzystne położenie geopolityczne zjednoczone Niemcy okupiły ogromnym wysiłkiem ekonomiczno-finansowym oraz licznymi implikacjami dla kształtowania jedności narodowo-państwowej oraz swej roli międzynarodowej.

Zjednoczenie wymagało przede wszystkim ogromnych nakładów finansowych ze względu na występujące dysproporcje ekonomiczne oraz różnice w poziomie życia mieszkańców między zaniedbaną i opóźnioną wschodnią oraz nowoczesną zachodnią częścią Niemiec. W ciągu niespełna ćwierćwiecza dokonała się tam bowiem najdroższa transformacja w skali współczesnego świata, której koszt transferów finansowych (w tym głównie przejęcie wszelkich zobowiązań dawnej NRD, zwłaszcza zaś świadczeń emerytalno-rentowych, jak też budowa i modernizacja infrastruktury, liczne budżetowe dotacje itp.) z Niemiec Zachodnich (dawna RFN) do Niemiec Wschodnich (dawna NRD) wyniosły w latach 1990–2014 według różnych szacunków między 1,3 a 2 biliony euro [Jahresbericht der Bundesregierung, 2015, s. 23]. Generalnie z dużym wysiłkiem udało wdrożyć zasadnicze aspekty transformacji polityczno-prawnej, czyli ujednolicenie zasad prawa oraz funkcjonowania systemu politycznego na obszarze byłej NRD – nowych krajów związkowych [zob. szeroko Bojenko-Izdebska 2011]. Nie udało się natomiast zahamować znacznej migracji ludności po przełomie 1989/1990, zwłaszcza ludzi młodych, z Niemiec wschodnich do Niemiec zachodnich w poszukiwaniu pracy. W toku postępującego procesu jedności niemieckiej nie przezwyciężono również utrzymującej się bezpośrednio po zjednoczeniu odrębności oraz ujemnych stereotypów między Niemcami Wschodnimi – Wschodniakami (Ossis) oraz ich rodakami z zachodu – Zachodniakami (Wessis) [por. szerzej Cziomer 1992, s. 181–196]. Wynikały one między innymi z dużego napływu z dawnej RFN do nowych krajów związkowych kadr kierowniczych w polityce, gospodarce, nauce i innych zakresach życia społeczno-zawodowego. W tym sensie można stwierdzić, iż udało się zainicjować proces przy-

wrócenie jednego narodu niemieckiego, w którego łonie funkcjonowały jednak nadal dwa „odrębne społeczeństwa” na wschodzie i zachodzie Niemiec. Podział powyższy ulega stopniowo zmianom, ale nie został całkowicie przewyższony ze względu na utrzymywanie się różnic w rozwoju ekonomicznym i społeczno-kulturowym obu części Niemiec [zob. szerzej Bohr, Krause 2010, s. 27–63].

Ponad 25 lat po zjednoczeniu utrzymują się następujące tendencje rozwoju wewnętrznego obu części Niemiec:

- Potencjał gospodarczy Niemiec wschodnich nadal wynosi tylko 1/3 potencjału Niemiec zachodnich. Stan powyższy utrzymuje się od dłuższego czasu;
- Poziom bezrobocia kształtował się na zachodzie Niemiec 5,8%, a na wschodzie 9,1% (2015);
- Utrzymuje się znaczne zróżnicowanie w poziomie zarobków, rent oraz zasobów majątkowych. Średnia płaca miesięczna brutto wynosiła w Niemczech zachodnich – 3094, a wschodnich 2317 euro. Średnie zasoby majątkowe dorosłych mężczyzn wynosiły na zachodzie – 91 000, a na wschodzie 41 000 euro (2014);
- Przy ogólnym postępie laicyzacji w Niemczech – 70% nie należy ani do kościoła protestanckiego, ani katolickiego. W Niemczech zachodnich dotyczy to 25% wierzących;
- Z badań ankietowych Intratest w 2015 r. wynika, że aż 70% respondentów wschodnioniemieckich ocenia zjednoczenie Niemiec jednoznacznie pozytywnie, a aż 48% ankietowanych zachodnioniemieckich widzi to wydarzenie zarówno pozytywnie, jak też negatywnie. Natomiast w innych badaniach ankietowych dla TNS Forschung 84% respondentów w Niemczech popierało odgrywanie przez Niemcy czołowej roli na arenie międzynarodowej, z czego na zachodzie 86%, a w Niemczech wschodnich – 76%. Nieznaczne różnice wystąpiły też w ocenie działań rządu federalnego na rzecz zwiększenia roli Niemiec w UE. W skali całej RFN pozytywnie do tego postulatu odniosło się 71%, z czego w Niemczech zachodnich 73%, a w nowych krajach związkowych tylko 63% respondentów.

Z „Raportu rządu federalnego odnośnie stanu jednności niemieckiej” wynika, iż także przez następne lata utrzymają się pewne dysproporcje między starymi a nowymi krajami związkowymi. Ze względu na fakt, iż dotychczasowy mechanizm dotacji obowiązuje tylko do 2018 r., zakłada się, iż w ciągu najbliższych dwóch lat musi zostać wypracowany nowy [zob. Jahresbericht der Bundesregierung, 2015]. Problem powyższy jest niezwykle drażliwy, gdyż zaniedbania infrastrukturalne, zadłużenie oraz wynikające stąd potrzeby finansowe wielu miast i gmin zachod-

nioniemieckich są po 25 latach niekiedy o wiele większe, niż na terenie byłej NRD. Stąd znaczny opór krajów związkowych z dawnej RFN do dalszego dotowania transformacji w nowych krajach związkowych na dotychczasowych zasadach.

## **b) Zasadnicze tendencje rozwoju wewnętrznego**

### **Czynnik demograficzny**

Po zjednoczeniu nie zaszły poważniejsze zmiany w potencjale demograficznym Niemiec. O ile w 1999 r. w Niemczech żyło **82,163** mln mieszkańców, z czego 66,7 mln (81,3%) w dawnej Republice Federalnej oraz 15,3 mln (18,7%) w nowych krajach związkowych (b. NRD), to w 2014 r. liczba powyższa się zmniejszyła do **80,9** mln mieszkańców, ale wzrosła na koniec 2016 r. do liczby – 82,8 mln mieszkańców. Dawało to Niemcom drugie miejsce w Europie po Rosji (ok. 147 mln) pod względem liczby mieszkańców. Na początku XXI w. 74,7 mln (91,1%) miało obywatelstwo niemieckie, a 7,3 mln (8,9%) było cudzoziemcami. Na jeden km przypada w RFN 231 osób, co stawia ją na czwartym miejscu po Holandii (379), Belgii (333) oraz Wielkiej Brytanii (242). Naturalne procesy starzenia się, nietrwałość związków małżeńskich i częste rozwody, dobrobyt oraz duża konsumpcja przyczyniają się do niskiego przyrostu naturalnego, powodując szereg niekorzystnych implikacji demograficznych i społecznych dla Niemiec. Już od 1972 r. w b. RFN co roku więcej ludzi umierało, niż się rodziło. Tendencja powyższa nasiliła się po zjednoczeniu. W 1999 r. w RFN zanotowano o 76.000 więcej zgonów, niż urodzin. Tendencja powyższa utrzymuje się.

Ze względu na utrzymujące się różnice w poziomie życia oraz możliwości zatrudnienia między wschodnią i zachodnią częścią Niemiec od zjednoczenia w 1990 r. miały miejsce wewnętrzne przemieszczenia ludności. Od chwili zjednoczenia zdecydowanie więcej Niemców przeniosło się ze Wschodu na Zachód kraju. Tendencja powyższa zmienia się bardzo powoli. Saldo migracji wewnętrznej jest bowiem nadal dodatnie dla Niemiec zachodnich i w 2006 wyniosło + 50 684 (dla porównania 1990 + 359 126, 1991 + 169 476, 1999 + 43 587). Natomiast w 2011 r. korzystne dla zachodniej części Niemiec saldo migracji zmniejszyło się do już do 8886 osób. W tym miejscu warto podkreślić, iż od lat 70. wzrost liczby ludności dawnej RFN następował głównie poprzez liczne formy migracji ludności pochodzenia niemieckiego oraz cudzoziemców. Po utworzeniu dwóch państw niemieckich w 1949 r. do RFN napływała (poza ok. 3 mln uciekinierów z byłej z NRD do RFN w latach 1950–1988) w kilku falach migracyjnych ludność pochodzenia niemieckiego ze ZSRR oraz krajów Europy Środkowo-Wschodniej, którą określano jako prze-

siedleńcy (Aussiedler). W sumie od 1950 r. do dawnej RFN, a następnie zjednoczonych Niemiec napłynęło łącznie 4,5 mln przesiedleńców, a po zjednoczeniu dalszych 2,6 mln późnych przesiedleńców (Spätaussiedler). O ile w okresie zimnej wojny i konfliktu Wschód–Zachód dominowali wśród nich przesiedleńcy z Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza zaś Rumunii, Czechosłowacji i Jugosławii, to od początku lat 90. zdecydowana większość późnych przesiedleńców wywodziła się z byłego obszaru ZSRR. Zabiegali oni o pobyt stały Niemczech ze względu na katastrofalną sytuację społeczno-ekonomiczną w miejscu zamieszkania na terenie Rosji oraz innych krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). W 2000 r. do Niemiec przybyło 95 615 osób, z czego z byłego ZSRR 94 615, z Polski 484, a z Rumunii 547. Zarówno przesiedleńcy, jak też późni przesiedleńcy w momencie przyjazdu do Niemiec uzyskiwali obywatelstwo niemieckie. Od początku XXI w. liczba późnych przesiedleńców znacznie zmalała: w 2005 r. do 35 552, z czego z Rosji i WNP – 35 396, a w 2006 r. – 7774, w tym z Rosji i WNP – 7626. Od 2005 r. późni przesiedleńcy mogą starać się o wyjazd do RFN tylko wtedy, gdy opanują w stopniu podstawowym język niemiecki. Doprowadziło to do znacznego spadku przyjazdu późnych przesiedleńców do Niemiec. W 2007 r. przyjechało ich tylko 5800, a w 2011 – 2148 osób, w tym 2000 głównie z Rosji i środkowo-azjatyckich państw WNP. Łącznie na terenie Rosji zamieszkiwało na początku drugiej dekady XXI w. ok. 600 000 Niemców Rosyjskich. Miało to wymiar humanitarny, funkcja demograficzno-polityczna bowiem w ramach „akcji łączenia rodzin” dawnej RFN i w pierwszych latach po zjednoczeniu Niemiec już utraciła znaczenie [zob. Dattenreport 2016, s. 14–19].

Bardzo złożony problem demograficzno-społeczny w Niemczech dotyczy **cudzoziemców**. Liczba ich ustabilizowała się pod koniec lat 90. i na początku XXI wieku, utrzymując się na poziomie ok. 7,3–8 mln osób (2007). Z liczby powyższej zdecydowana większość ma prawo stałego pobytu w Niemczech, a tylko kilkadziesiąt tysięcy tzw. azylantów i uchodźców ubiega się o takie prawo. Z ponad 7 mln cudzoziemców, stanowiących ok. 8,8% ludności Niemiec, blisko połowa przebywa w RFN ok. 10 lat, a jedna trzecia ok. 20 i więcej lat. Pod względem narodowościowym i państwa pochodzenia ok. 28% cudzoziemców to ludność pochodzenia tureckiego, a 25% wywodzi się z państw 15. UE. Znaczny procent cudzoziemców wywodzi się ponadto z krajów postjugosłowiańskich (ok. 15%), Polski (3,9%) i innych państw europejskich oraz pozaeuropejskich. Ok. 3 mln cudzoziemców wywodzi się bezpośrednio lub pośrednio z tzw. robotników-gości (Gastarbeiter), którzy znaleźli się na terenie Niemiec w wyniku akcji werbunkowych prowadzonych

od połowy lat 50. do początku 70. przez b. RFN. Ich rodziny i potomkowie nabyli prawo stałego pobytu w RFN, korzystając między innymi z szeregu przywilejów o charakterze socjalnym. W ograniczonym stopniu dotyczyło to także cudzoziemców, zamieszkających na obszarze byłej NRD, w tym zwłaszcza Wietnamczyków. Bilans imigracji i emigracji lat 90., jest korzystny dla zjednoczonych Niemiec. W latach 1991–1998 do Niemiec napłynęło bowiem łącznie ok. 8,8 mln osób, a wyemigrowało 5,8 mln osób. Pozytywnie można także odnotować fakt, iż imigranci należeli do młodszej kategorii wiekowej niż rdzenni mieszkańcy Niemiec. W latach 1991–2006 liczba cudzoziemców utrzymywała się na poziomie ok. 8,2 mln osób. Przykładowo w 2006 r. do Niemiec na pobyt stały przybyło łącznie 661 855, w tym 558 467 cudzoziemców i 103 338 Niemców, a z Niemiec wyjechało łącznie 639 064 osób, w tym 483 774 cudzoziemców oraz 155 290 Niemców. Struktura wiekowa imigrantów i emigrantów bilansowała się niejako, co nie pozostało bez wpływu na politykę migracyjną rządów federalnych w latach 90. i w XXI w.

Ze względu różne kategorie cudzoziemców na terenie Niemiec można było odnotować znane migracje do Niemiec i za granice, w której obok cudzoziemców uczestniczyli także rdzenni Niemcy. W sumie bilans migracji cudzoziemców do Niemiec jest wprawdzie korzystny, ale coraz więcej wysoko wykwalifikowanych Niemców, często z rodzin mieszanych, wyjeżdża na pobyt stały, głównie do Australii, Kanady, USA oraz innych państw zachodnich (w latach 2003–2008 łącznie ok. 180 000, z czego ponad 16 000 to lekarze specjaliści z uprawnieniami zawodowymi). Ważny problem stanowi edukacja dzieci i młodzieży z rodzin cudzoziemskich. Oblicza się, iż ze względu na bezrobocie oraz trudności integracyjne w społeczeństwie niemieckim niektóre kategorie dzieci i młodzieży cudzoziemców mających prawo pobytu stałego w Niemczech, zwłaszcza pochodzenia tureckiego, z trudem kończy szkołę podstawową, nie mówiąc już o gimnazjum czy studiach wyższych. Około 30% dzieci i młodzieży cudzoziemskiej odmawiało uczęszczania do szkół i nie chciała uczestniczyć w nauce języka niemieckiego w stopniu podstawowym na specjalnych kursach. Doprowadziło to w latach 2008–2009 do prób wprowadzenia określonych sankcji finansowych dla rodziców ze strony władz oświatowych w poszczególnych krajach związkowych. Wiązało się to z agresywnym zachowaniem i stosowaniem przemocy wobec nauczycieli przez różne grupy młodzieży cudzoziemskiej, zwłaszcza w Berlinie oraz innych wielkich miastach, gdzie odsetek cudzoziemców wahał się od 10–30% mieszkańców. Potęgowało to z jednej strony wzrost uprzedzeń i wrogości wobec cudzoziemców nie tylko w ugrupowaniach narodowo-

-ekstremistycznych, ale też znacznych odłamów społeczeństwa niemieckiego [por. szerzej Buras 2012].

Z około 7,3 mln cudzoziemców zamieszkałych w Niemczech na początku XXI w. 4,6 mln miało zezwolenie na pobyt stały. Oblicza się, że w tej liczbie znajduje się ok. 1 632 000 urodzonych w Niemczech dzieci cudzoziemców, z których większość uczęszcza do szkół niemieckich i posługuje językiem niemieckim. Po przejęciu władzy przez rząd koalicyjny SPD/ Sojusz 90/Zieloni jesienią 1998 r. ze względu na prognozy demograficzne oraz względy społeczno-ekonomiczne, podjęto intensywne działania na rzecz zwiększenia integracji cudzoziemców w społeczeństwie RFN poprzez uproszczenie procedur nadania im niemieckiej przynależności państwowej. Ze względu na utratę większości w Bundsracie rząd SPD/Sojusz 90/Zieloni na rzecz CDU/CSU dzięki licznym ustępstwom i kompromisom przevorsował wiosną 1999 r. przy pomocy FDP nowelizację ustawy o imigracji (Zuwanderungsgesetz) z 1993 r., która przewidywała ułatwienia w nabyciu niemieckiej przynależności państwowej przez cudzoziemców zamieszkałych w RFN, w tym:

- skrócenie wnioskodawcom czasokresu pobytu w Niemczech z 15 do 8 lat jako podstawy do ubiegania się o obywatelstwo niemieckie;
- zezwolenia dzieciom cudzoziemców na zachowanie przez nich po przyjęciu obywatelstwa niemieckiego prawa do podwójnego obywatelstwa do wieku 18–23 lat, po którym muszą się jednak zdecydować na wybór obywatelstwa niemieckiego lub pozostanie przy obywatelstwie rodziców;
- obniżenie opłat urzędowych z tytułu nabycia obywatelstwa niemieckiego i inne udogodnienia.

Ustawa powyższa weszła w życie od 1 stycznia 2000 r., nie doprowadzając jednak do znacznego zwiększenia liczby wniosków o obywatelstwo niemieckie. Dzieci urodzone po 1 stycznia 2000 r. otrzymywały automatycznie możliwość uzyskania obywatelstwa niemieckiego. Wnioski takie złożyło w 1998 r. – 106,8, 1999 r. – 143,3 oraz w 2000 r. – 186,7 tysięcy osób. W następstwie tych ograniczonych efektów przedłużono do 31 grudnia 2002 r. możliwość ubiegania się o obywatelstwo niemieckie dzieci cudzoziemców urodzonych w Niemczech między 1 stycznia 1990 a 31 grudnia 2002 r. Z przeprowadzonej w marcu 2001 r. ankiety wynikało, iż 48% ankietowanych cudzoziemców nie miało zamiaru skorzystania z ubiegania się o obywatelstwo niemieckie według uproszczonych procedur prawnych, 38% się wahało, a wniosek złożyło tylko 9% ankietowanych. Sytuacja powyższa skłoniła rząd SPD/S 90/Z do przedłożenia w nowego projektu ustawy o cudzoziemcach, który szedł w kierunku dalszych uproszczeń zasad przyznawania obywatelstwa nie-



mieckiego oraz przekształcenia Niemiec w państwo imigracyjne. Mimo wielu kompromisów opozycyjna CDU/CSU głosowała 1 marca 2002 r. w Bundestagu przeciwko nowej ustawie o cudzoziemcach. W 2002 r. ustawa powyższa została przyjęta jednym głosem przez Bundesrat, ale ze względów proceduralnych została zaskarżona przez kraje rządzone przez CDU/CSU, które w międzyczasie uzyskały większość w Bundesracie, do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK).

W wyniku kompromisu zawartego między rządem SPD/S 90/Z a krajami rządzącymi przez CDU/CSU w Bundesracie 9 lipca 2004 r. uzgodniono jej wejście w życie od 1 stycznia 2005 r. Tak zezwolono na napływ do Niemiec różnych kategorii cudzoziemców, zwłaszcza wybitnych specjalistów oraz członków ich rodzin. W Niemczech ok. 16,3 mln mieszkańców ma rodowód migracyjny: to cudzoziemcy, jak też ta kategoria migrantów, która uzyskała obywatelstwo niemieckie jako dzieci małżeństw mieszanych. Równocześnie zaostrzono kryteria pobytu tolerowanych cudzoziemców, ułatwiając ich readmisję (żądanie CDU/CSU) na wypadek podważania zasad porządku prawnego, szerzenia propagandy islamistycznej itp. Federacja przeznaczyła także więcej środków finansowych na naukę języka niemieckiego dla cudzoziemców oraz późnych przemieszczających się do Niemiec, w celu ułatwienia ich integracji w społeczeństwie niemieckim. Przez cztery lata obywatelstwo niemieckie nadawano rocznie w granicach ok. 100 000 cudzoziemcom: 2005 – 117 152, 2006 – 117 241, 2007 – 113 030, 2008 – 94 500 cudzoziemcom [Dattenreport 2008, s. 18–19]. Od 2011 r. znówelizowano stopniowo zasady przyznawania podwójnego obywatelstwa – Staatsangehörigkeitsrecht [Stand, 28.01.2015]. W rezultacie w 2014 r. już 4,3 mln mieszkańców Niemiec miało podwójne obywatelstwo, z czego najwięcej Polacy – 690 000, Rosjanie – 570 000, 530 000 Turcy [Zensus, 10.04.2014].

Po zjednoczeniu Niemcy uzyskały pozytywny bilans w procesie przemieszczania się mieszkańców. W latach 1991–2013 do Niemiec przeniosło się łącznie ok. 21 mln, a opuściło 16 mln mieszkańców. Daje to nadwyżkę bilansu migracyjnego w odniesieniu do powyższego okresu o ok. 5 mln osób. Według długofalowej prognozy z 2009 r. liczba mieszkańców Niemiec zmniejszy się do 2050 r. do 68,7 lub w najlepszym wypadku 74,0 mln mieszkańców. Prognozy z 2015 roku zakładały w 2060 r. spadek liczby mieszkańców do 67,6 mln, a przy większej migracji do 73,1 mln.

Równocześnie pogłębia się w Niemczech proces starzenia ludności. O ile obecnie najsilniejszymi grupami wiekowymi są osoby w przedziale 35–40 lat, to w 2050 r. zastąpi ich grupa osób w wieku 58–63 lat. Zwiększeniu ulegnie także grupa osób powyżej 69 lat. Doprowadzi

to w Niemczech do jeszcze większego odwrócenia struktury wiekowej (tzw. piramidy, na której szczycie w mniejszości znajdują się ludzie w młodym i średnim wieku, a na dole ludzie starsi). Jest to prognoza charakterystyczna dla wszystkich państw wysoko uprzemysłowionych [zob. Datenreport, 2016, s. 12–19]. Prognozy potwierdzają pogłębienie się niekorzystnych trendów demograficznych Niemiec.

Bilans migracji cudzoziemców do Niemiec jest wprawdzie korzystny, ale coraz więcej wysoko wykwalifikowanych Niemców, często z rodzin mieszanych, wyjeżdża na pobyt stały za granicę, głównie do Szwajcarii, Australii, Kanady i USA innych państw zachodnich. Liczbę tych wyjazdów szacuje się w latach 2003–2008 łącznie na ok. 180 000, z czego ponad 16 000 to lekarze specjaliści z uprawnieniami zawodowymi. Natomiast po 2005 r. nastąpił wzrost zainteresowania studiami w Niemczech ze strony cudzoziemców. Z dostępnych danych wynika, iż w roku akademickim 2006/2007 w Niemczech na blisko 2 mln studentów na wszystkich kierunkach i specjalnościach studiowało ok. 246.000 cudzoziemców. Statystyki dzieliły ich na dwie kategorie studiujących:

- pierwszą, liczącą ok. 58 000, wywodzącą się z różnych grup cudzoziemców, zamieszkających na stałe w RFN (Bildungsinlaender);
- drugą, blisko 188 000, osób pochodzący z różnych państw świata. Po względem liczebnym dominowali: Chińczycy – 25 651, Bułgarzy – 11 816, Polacy – 11 651, Rosjanie – 9951, Turcy – 7180 [por. szerzej Datenreport, 2008, s. 63–65].

Według różnych szacunków poza granicami Niemiec zamieszkuje od początku XXI wieku ok. 15–30 milionów osób pochodzenia niemieckiego. Większość z nich ma korzenie niemieckie, ale od kilku pokoleń utrzymuje luźny kontakt z ojczyzną. Kilkaset tysięcy obywateli niemieckich przebywa dłużej niż 1 rok w wielu państwach na różnych kontynentach, głównie w Europie oraz Ameryce Północnej. Największe skupiska ludności pochodzenia niemieckiego o różnym stopniu świadomości i tożsamości narodowej oraz stopnia powiązania z ojczyzną znajdują się między innymi w USA – ok. 5 mln, Brazylii ok. 3 mln, w Europie Środkowej ok. 2 mln, oraz na terenie WNP ok. 2 mln.

Ustawa o cudzoziemcach z 1999 r. ułatwiła sprawowanie opieki na tą kategorię Niemców przez rząd federalny, umożliwiając im uproszczony tryb ubiegania się o przyznanie z powrotem obywatelstwa niemieckiego. W 2013 r. poza granicami Niemiec studiowało ok. 90 000 studentów niemieckich [Nieberg, 1.06.2013].

Niekorzystne tendencje rozwoju demograficznego doprowadziły do dyskusji na temat wypracowania długofalowej strategii rozwoju demograficznego. Składała się ona z kompleksowego programu działań rzą-

du federalnego i rządów krajowych na rzecz: wsparcia rozwoju rodziny, wychowania dzieci, kształcenia młodzieży, pozyskiwania pożądanej i wykwalifikowanej zewnętrznej siły roboczej. Po zniesieniu okresów przejściowych dla nowych państw członkowskich UE w 2011 r. wzrosło zainteresowanie migracją zarobkową do Niemiec. W sumie w 2013 r. do Niemiec przybyło łącznie 2,1 mln migrantów zewnętrznych, z tego 2/3 stosunkowo wysoko wykwalifikowanych pracowników z UE.

Najwięcej kontrowersji wzbudzali w Niemczech azylanci i uchodźcy, którzy napływali tam masowo po zjednoczeniu (wykorzystując między innymi lapidarne sformułowanie artykułu 16 Ustawy Zasadniczej (UZ) z 1949 r., i „...prześladowani korzystają z prawa azylu”. Znowelizowany w 1993 r. artykuł 16a ograniczył wyrażenie zgody na przyznanie statusu uchodźcy osobom, które przedostały się do RFN przez tzw. kraje bezpieczne, w tym przykładowo kraje UE i Polskę, i nie spełniały kryteriów przewidzianych w genewskiej konwencji o uchodźcach z 1951 r. Doprowadziło to do częstej odmowy przyznania statusu azylanta i zmniejszenia się liczby składających wnioski z 438 191 w 1992 r. do 88 287 w 2001 r. Do 1998 r. w RFN łącznie wniosek o azyl polityczny złożyło ponad 1,8 mln osób, z czego 23% przypadło na mieszkańców b. Jugosławii<sup>1</sup> (ok. 80 pochodziło z Kosowa), 15% Rumunii (liczba 104 000 wniosków w 1992 r. zmniejszyła się w 1998 r. do 341 osób) oraz Turcji ok. 11% (83% to Kurdowie). W okresie interwencji NATO przeciwko Jugosławii w pierwszej połowie 1999 r. RFN przyjęła ok. 15 000 uchodźców z Kosowa. W sumie w 1999 r. na terenie Niemiec przebywało ok. 180 000 uchodźców z byłej Jugosławii, którzy uzyskali zgodę na przedłużenie pobytu ze względu na trudności związane z powrotem do miejsc dawnego zamieszkania. Część z nich uchylała się od powrotu do stron rodzinnych, ponieważ w międzyczasie preferowała pobyt tolerowany (Duldung) lub nawet nielegalny pobyt w RFN. Mimo narastających w latach 90. konfliktów między azylantami różnych narodowości, zwłaszcza Turkami a Kurdami i różnymi narodowościami b. Jugosławii, przewlekłe procedury wydalenia zastosowano wobec stosunkowo małej grupy azylantów. W enuncjacjach rządowych i opracowaniach naukowych nie podaje się liczby wydanych uchodźców z RFN. W 2007 r. liczba azylantów w Niemczech wynosiła już 19.164 osoby, z czego wniosek o azyl złożyło 19.000; za uprawnionych do azylu uznano 304 osoby, a azyl przyznano tylko 1,1% azylantom [Cziomer 2010, s. 30–31].

<sup>1</sup> Eskalacja działań wojennych na terenie b. Jugosławii doprowadziła do przyjęcia w latach 1994–1996 ok. 330 000 uchodźców, którzy po zakończeniu działań wojennych wrócili w większości do swoich miejsc zamieszkania.

W następstwie konfliktów w Afganistanie, Pakistanie, Iraku, Libii, a zwłaszcza w Syrii, od 2011 r. Niemcy stały się atrakcyjnym celem migracji dla uchodźców z Bliskiego Wschodu. Azji Środkowej i Afryki w latach 2013–2015. O ile w jeszcze 2012 r. liczba składanych wniosków o azyl wyniosła 77.651, to w kolejnych latach rosła systematycznie: 2013 – 127 023, 2014 – 202 834; osiągając od stycznia do lipca 2015 – stan 303 443. Nasilający się napływ nielegalnych uchodźców od sierpnia-września 1915 r. do Niemiec stał się wyzwaniem kryzysowym dla całej UE. Szerzej zob. rozdział 2.3.

### **Znaczenie czynnika prawno-politycznego**

Czynnik prawno-polityczny ma decydujące znaczenie dla kształtowania polityki zagranicznej i roli międzynarodowej Niemiec. Wiąże się to bezpośrednio z funkcjonowaniem systemu politycznego Niemiec; w myśl obowiązującej Ustawy Zasadniczej z 1949 r., poprzez powszechne, bezpośrednie, tajne, równe i proporcjonalne wybory obywatele niemieccy wyłaniają co cztery lata swoją reprezentację parlamentarną na szczeblu federalnym i krajowym.

W procesie powyższym ważną rolę odgrywają partie polityczne, stanowiące pewnego rodzaju łącznik między społeczeństwem a organami i instytucjami państwowymi. System polityczny zjednoczonych Niemiec zachował główne zasady ustrojowe, stosownie do artykułu 20 Ustawy Zasadniczej (UZ), czyli państwa republikańskiego, demokratycznego, federalnego, prawnego i socjalnego, a także strukturę jego organów konstytucyjnych: Parlament Związkowy (Bundestag), Radę Związkową (Bundesrat), rząd (Bundesregierung), prezydenta federalnego (Bundespräsident), Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht). Prezydenta federalnego wybiera co cztery lata Zgromadzenie Federalne (Bundesversammlung), składające z deputowanych Bundestagu oraz takiej samej liczby przedstawicieli jego odpowiedników, wybieranych na szczeblu krajowym przez ich parlamenty (Landtage). Władzę wykonawczą na tym szczeblu wykonują rządy krajowe (Landesregierungen). Od chwili zjednoczenia 3 października 1990 r. liczba krajów związkowych wzrosła z 11 do 16 (o 5 tzw. nowych krajów związkowych), a Berlin zachodni i wschodni połączono w jeden stołeczny organizm miejski na prawach kraju związkowego – Berlin.

Zjednoczone Niemcy przejęły po dawnej RFN nieznacznie zmodyfikowaną UZ i podstawowe zasady ustrojowe, co wynikało z doświadczeń lat 1949–1990 oraz pozwoliło na osiągnięcie wysokiego stopnia stabilizacji systemu politycznego. W odróżnieniu do okresu Republiki Weimarskiej (1919–1933) RFN po 1990 r. nie doświadczyła żadnego

poważniejszego kryzysu konstytucyjnego. Wynikało to przede wszystkim z faktu, iż główny organ ustawodawczy – Bundestag, wybierający między innymi szefa egzekutywy – kanclerza federalnego, może być rozwiązany w okresie czteroletniej kadencji przez prezydenta federalnego tylko w wypadku utraty przez niego większości parlamentarnej, co wymaga tzw. konstruktywnego wotum nieufności, czyli obalenia szefa rządu przy równoczesnym wskazaniu oraz wyłonieniu nowego kanclerza, bądź też ogłoszenia przedterminowych wyborów<sup>2</sup>.

Druga izba parlamentarna – Bundesrat jako reprezentant krajów związkowych ma możliwość oddziaływania na proces legislacyjny poprzez zatwierdzanie niektórych ustaw, przyjętych wcześniej przez Bundestag. Jednak większości parlamentarne na szczeblu federacji i krajów związkowych nie pokrywają się i dlatego opozycja reprezentowana w Bundestagu często stara się wykorzystywać swoją przewagę na forum Bundesratu w celu blokowania inicjatywy ustawodawczej rządu federalnego.<sup>3</sup> Polityka blokady parlamentarnej w Bundesracie nie stanowi jednak zagrożenia dla zasad ustrojowych, demokracji parlamentarnej i efektywności rządu, gdyż rząd federalny posiada możliwości jej łagodzenia i obchodzenia, a ponadto niekiedy poszukuje rozwiązań kompromisowych.

Pierwszoplanowe znaczenie dla funkcjonowania niemieckiego systemu politycznego po 1990 r. miały wyniki wyborów do Bundestagu oraz ewolucja systemu partyjnego. Elementy powyższe są powiązane, ponieważ partie polityczne są istotnym czynnikiem kształtowania woli politycznej społeczeństwa, które z kolei poprzez udział w wyborach na szczeblu federalnym i krajowym posiada wpływ na kształtowanie tam korzystnych dla siebie większości parlamentarnych. Zarówno system wyborczy, jak też system partyjny zjednoczonych Niemiec zostały przejęte od dawnej RFN, ulegając jedynie od lat 90. nieznaczącej ewolucji oraz modyfikacji. Przez blisko 12 lat sprawowania przez CDU/CSU funkcji głównej partii rządzącej (2005–2016/2017) na szczeblu federalnym, w niemieckim systemie wielopartyjnym dokonały się znaczne modyfi-

<sup>2</sup> W historii RFN doszło do takiej sytuacji dwukrotnie – w 1972 r. i 1983 r. poprzez wotum nieufności opozycji; trzeci raz po zjednoczeniu w 2005 r. poprzez wotum nieufności partii rządzącej SPD (wobec swojego własnego kanclerza G. Schrödera).

<sup>3</sup> Było tak m.in. w latach 1990–1998, kiedy to opozycyjna SPD uzyskiwała stopniowo przewagę w Bundesracie i skutecznie utrudniała realizację praktycznej polityki, zwłaszcza wewnętrznej, rządu CDU/CSU/FDP na czele z kanclerzem Helmutem Kohlem. Na początku XXI w. podobną rolę spełnia opozycyjna CDU/CSU wobec rządu SPD/ Sojusz 90/Zieloni(S 90/Z) na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem.

kacje programowo-organizacyjne, z których istotne znaczenie dla rozwiązywania kluczowych problemów rozwoju wewnętrznego i międzynarodowego RFN miało przede wszystkim utrzymanie dominującej roli przez dwa wielkie nurty polityczno-ideologiczne:

- konserwatywnego chadecji, reprezentowanego przez chadecję (CDU i CSU) oraz
- socjaldemokratycznego w ramach SPD, które zachowały potencjalne i realne możliwości przewodzenia koalicjom rządzącym na szczeblu federalnym;
- osłabienie nurtu liberalnego, reprezentowanego przez FDP, która traciła stopniowo poparcie społeczne i pierwszy raz w historii RFN nie zdołała w wyborach do Bundestagu 2013 r. przekroczyć 5% klauzuli wyborczej, zachowując jednak swoich przedstawicieli w niektórych parlamentach krajowych i Parlamencie Europejskim (PE);
- ustabilizowanie się pozycji partii Zielonych, którzy w kolejnych wyborach do Bundestagu osiągalni regularnie wyniki w granicach 10% poparcia wyborców. W wyborach krajowych w Badenii – Wirtembergii w 2016 r. Zieloni jako główna siła polityczna utworzyła tam nawet koalicję z CDU, która od 1949 r. bez przerwy była tam główną partią rządzącą;
- wzmocnienie nurtu lewicowego poprzez połączenie wschodnioniemieckiej, postkomunistycznej PDS z zachodnioniemieckimi grupami związkowo-lewicowymi w 2007 r. w Partię Lewicową, znajdującą z poparcie ponad 10% wyborców w wyborach do Bundestagu (2013).

W toku kryzysu strefy euro po 2012 doszło do utworzenia w Niemczech prawicowej Alternatywy dla Niemiec (AfD), która w wyborach do Bundestagu w 2013 r. na fali krytyki euro minimalnie nie przekroczyła klauzuli zaporowej 5%. Natomiast w latach 2014–2015 AfD na tle licznych rozłamów wewnętrznych przeszła na pozycje nacjonalistyczno-populistyczne, występując zdecydowanie przeciwko napływowi uchodźców do Niemiec. Po wejściu do niektórych parlamentów krajowych w 2016–2017 (zawłaszcza w Saksonii – Anhalcie, Nadrenii – Palatynacie i Badenii-Wirtembergii, Hamburgu, Bremie, Meklemburgii – Przedpomorzu i w Berlinie i Saarze, Saksonii – Anhalt Nadrenii-Westfalli i Hamburgu – AfD ma szansę wejścia w wyborach z 24 września 2017 r. do Bundestagu.

W Niemczech istnieje wiele mniejszych partii oraz ruchów pozaparlamentarnych od prawicy do lewicy, które tylko pośrednio oddziałują na kształtowanie nastrojów politycznych w skali regionalnej i ogólnoniemieckiej, nie mając bezpośrednio wpływu na politykę zagraniczną

państwa [por. szerzej Decker 2013]. Szczegółowe wyniki wyborów do Bundestagu z lat 2005–2013) ilustrują tabele 1.1 oraz 1.2 w Aneksie. Po wyborach do Bundestagu w latach 2005–2013 doszło w Niemczech do utworzenia na szczeblu federalnym następujących koalicji rządzących:

- Koalicja chadecko-socjaldemokratyczna CDU/CSU/SPD 2005–2009, dominująca również poza Bawarią na szczeblach krajowych;
- Koalicja chadecko-liberalna CDU/CSU/FDP 2009–2013, która już od 2010/2011 utraciła większość na szczeblach krajowych na rzecz SPD, Zielonych i Partii Lewicowej;
- Koalicja chadecko-socjaldemokratyczna CDU/CSU/SPD od 2013 r., zachowała większość kwalifikowaną w Bundesracie, malejącą jednak stopniowo w ciągu 2016 r. ze względu na konieczność tworzenia na szczeblu krajowym koalicji współrządzących z Zielonymi, Partią Lewicową i FDP. W sumie do końca kwietnia 2017 SPD była główną partią rządzącą w 9 krajach związkowych; CDU/CSU rządziła do końca 2016 r. w 5 krajach związkowych, zwyciężając i tworząc koalicje w 2017 r. w 3 krajach związkowych (Saksonia Anhalt, Północna Nadrenia-Westfalia i w Szlezwiku-Holsztynie. Zieloni i Partia Lewicowa kierowały rządami tylko w dwóch krajach – Badenii-Wirtembergii oraz Turynгии). Układ sił na poziomie krajowym w latach 2005–2017 w RFN umożliwił CDU/CSU oraz SPD realnie wpływać na kształtowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Niemiec [zob. Andersen, Woycke (red.) 2013].

W pierwszym kwartale 2017 r. w toku kampanii wyborczej do Bundestagu ujawniły się nowe tendencje w nastawieniu wyborców do głównych sił politycznych. Polegały one generalnie na przejściowym spadku notowań CDU oraz wzroście sympatii ankietowanych do SPD. O ile między styczniem a marcem 2017 r. CDU utraciła w ankietach demoskopijnych – 7,5% poparcia w stosunku do wyniku wyborów do Bundestagu w 2013 r. (41,5%), to SPD zyskała +6,8% głosów więcej w stosunku do wyborów do Bundestagu w 2013 (25,7%). Zmiany powyższe nastąpiły w wyniku spadku notowań badań ankietowych kanclerz Merkel ze względu na jej ostre kontrowersje z przewodniczącym CSU – H. Seehoferem wokół polityki przyjęcia oraz integracji nielegalnych uchodźców w Niemczech. Pierwszoplanowe znaczenia miał jednak tzw. efekt Schulza, czyli powrót byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza z Brukseli do polityki w Niemczech pod koniec 2016 r. Zastąpił on ze względu na spadek popularności Siegmara Gabriela na stanowisku przewodniczącego SPD oraz został wybrany w lutym 2017 r. z ramienia socjaldemokracji kandydatem na kanclerza. Gabriel przejął natomiast funkcję ministra spraw zagranicznych, zachowując stano-

wisko wicekanclerza. Według prognoz w ciągu kwietnia 2017 r. CDU najpierw wyrównała, a następnie nieznacznie wyprzedziła SPD w prognozach wyborczych [zob. Die Bundestagswahl 2017]. W okresie powyższym wzrosły również notowania demoskopijne kanclerz Merkel, która od połowy kwietnia 2017 r. wyprzedzała ponownie sondażach w ankietowych kontrkandydata z SPD Schulza o 6% [Merkel in Umfrage wieder deutlich vor Schulz, 13.04.2017].

Niemiecki system polityczny uległ po 2005 r. dalszemu rozproszeniu. Następstwem tego była konieczność utworzenia dwukrotnie w latach 2005–2009 oraz 2013–2017 Wielkiej Koalicji, która doprowadziła do poważnego osłabienia pozycji SPD jako współkoalicjanta chadecji – CDU/CSU. Zasygnalizowany wyżej krótkotrwały wzrost notowań SPD w badaniach ankietowych pierwszym kwartale 2017 r. sygnalizował z jednej strony nowy element chwilowego przemieszczania się elektoratu, ale nie stanowi prawdopodobnie tendencji trwałej rozwoju systemu politycznego RFN. SPD nie posiada wystarczającego poparcia społecznego, szczególnie wyborców warstw biedniejszych z tytułu popierania świadczenia Harz IV (w oparciu o Agendę 2010 kanclerza Gerharda Schrödera), aby doprowadzić do utworzenia pod swoim kierunkiem spójnej trwałej koalicji z Zielonymi oraz Partią Lewicową. Równocześnie zaś kierownictwo SPD krytycznie podchodziło wiosną 2017 r. do ewentualnej konieczności ponownego utworzenia Wielkiej Koalicji chadecjo-socjaldemokratycznej po wyborach do Bundestagu z 24 września 2017 r. z chadecją jako główną siłą rządzącą na czele z kanclerz Merkel. Większość sondaży na miesiąc przed wyborami do Bundestagu preferowały natomiast możliwość utworzenia koalicji CDU/CSU/FDP.

Wczesną wiosną 2017 r. zmienne nastroje i sympatie polityczne w Niemczech nie były na tyle ostatecznie wykrystalizowane, aby na ich podstawie można precyzyjnie określić wynik wyborów jesiennych do Bundestagu.

### **Wyznacznik ekonomiczno-społeczny**

Ważny wpływ na politykę zagraniczną Niemiec wywierał w latach 2005–2016 wyznacznik ekonomiczno-społeczny. Dzięki wysokiemu potencjałowi gospodarczemu zjednoczone Niemcy zaliczane były nadal do grona czołowych państw uprzemysłowionych świata zachodniego. Wpływały na to między innymi następujące wybrane wskaźniki gospodarcze:

- Zajmowanie przez Niemcy trzeciego miejsca w światowym produkcie brutto (PKB) o wartości 3 316 143 mld po USA – 13 807 550, Japonii – 4 280 361 i nieznacznie przed Chińską Republiką Ludową – 3 205 507 mld dolarów USD (2007), przy równoczesnych waha-



niach wzrostu gospodarczego w procentach w latach 2005–2015 od: 0,7% w 2005 r., do 3,7% w 2006 r., 3,3%, 1,1% w 2007 r., 1,1% w 2008 r., –5,1% w 2009 r. (skutki światowego kryzysu zadłużenia), 4,0% w 2010 r., 3,3% w 2011 r., 0,7% w 2012 r., 0,4% w 2013 r., 1,5% w 2014 r. oraz 1,8% w 2015 r. i 1,9 w 2016 r.;

- Największy udział w kształtowaniu niemieckiego PKB miały tradycyjnie – usługi – 69% i przemysł – 30%. Niemcy należały do czołówek państw wysoko uprzemysłowionych, osiągając w 2014 r. wartość 45 443 USD PKB na 1 mieszkańca. Niemcy tradycyjnie zajmowały drugie miejsce w ogólnym bilansie handlu światowego po USA, utrzymując natomiast pozycję lidera światowego eksportu, którą utraciły nieznacznie dopiero w połowie 2009 r. na rzecz CHRL. W 2014 Niemcy wyeksportowały towary wartości 11135,6 mld, a importowały za 916,6 mld USD. Dodatnie saldo w handlu zagranicznym wynosiło 216,9 mld USD [zob. Germany Trady&Inverst, 2015 Mai];
- Z ustaleń amerykańskiej agencji konsultingowej PwC w odniesieniu do rankingu gospodarek światowych na podstawie wartości PKB według siły nabywczej w bilionach USD Niemcy zajmowały w 2014 r. pozycję 5 (3,621), a w 2030 r. uplasują się na – 8 (4,590), w 2050 na 10 pozycji (6,338) bilionów USD [por. PwC-Studie, 18.12.2017];
- Następował również systematyczny wzrost wartości bezpośrednich niemieckich inwestycji za granicą z 541 861 (2000 r.) do 997 459 (2005 r.) oraz 1 235 989 (2007 r.) mld USD przy mniejszym udziale skumulowanych inwestycji zagranicznych w Niemczech – 629 711 mld USD (2007 r.). Niemcy utrzymały znaczne nadwyżki w bilansie płatniczym z zagranicą. Złożyły się na to w 2007 r. ogólne aktywa wartości (w mln euro): 5 004 342, w tym przedsiębiorstw i osób prywatnych: 1 151 014 oraz pasywa 4 359 722, w tym przedsiębiorstw i osób prywatnych: 1 570 076, co dało łącznie saldo dodatnie + 644.620, w tym dla przedsiębiorstw i osób prywatnych + 780 828 mld USD [Datenreport, 2008, 679].

Dzięki wdrożeniu przygotowanej jeszcze przez ekipę kanclerza Schrödera w 2003 r. Agendę 2010 gospodarka niemiecka wyraźnie obniżyła stopę procentową bezrobocia z 10,7% (2005) do 4,9% (2015). Sukces powyższy wiązał się z wzrostem zatrudnienia czasowego na bazie „umów śmieciowych”, zwiększenia ofert pracy dorywczej oraz liczby osób pobierających różne formy pomocy socjalnej.

Dopiero z inicjatywy SPD w toku ostrych kontrowersji parlamentarnych preforsowano w Niemczech (z małymi wyjątkami) w 2014 r. obowiązkową płacę minimalną w wysokości 12,50 euro za godzinę od 2016/2017. Obywatele Niemiec znajdowali się również w czołówce naj-

bogatszych ludzi w skali globalnej, których kapitał przekroczył 1 mln USD W 2007 r. Niemcy zajmowali trzecie miejsce – 833 osób po Amerykanach – 3019 i Japończykach – 1517. Światowy kryzys finansowo-gospodarczy 2008 r. doprowadził do zmniejszenia się liczby milionerów: w Niemczech relatywnie nieznacznie do 810 w stosunku do USA – 2460 i Japonii 1366 osób. W sumie najbogatsi ludzie świata stracili średnio 1/5 swego kapitału na giełdach i w bankach, głównie amerykańskich (bez uwzględnienia strat na rynku nieruchomości). Równocześnie jednak w Niemczech w 2013 r., było 3,14 mln bezrobotnych oraz 2,03 mln osób pobierało najniższe świadczenia społeczne – Hartz IV (391 euro miesięcznie na osobę, pomijając zwolnienie z czynszu oraz opłat za leczenie zdrowotne [szerzej Arbeitslosengeld, 20.10.2015]).

Problemy w rozwoju społeczno-gospodarczym Niemiec po 2005 r. wynikały między innymi z tego, że:

- Niemcy są uzależnione od dostaw wielu surowców, zwłaszcza energetycznych, co czyni je wrażliwe na każde wahania cen na rynkach światowych. Są w poważnym stopniu uzależnieni od dostaw gazu rosyjskiego (w wysokości ok. 30%). Dalsze implikacje dla bezpieczeństwa i zaopatrzenia energetycznego miała jednak „zmiana energetyczna” Energiewende) z w 2011 r., forsowana przez kanclerz Angelę Merkel i polegająca na przyspieszonym wyłączeniu 17 elektrowni atomowych z inicjatywy kanclerz Merkel. Zmusiło to rząd federalny do zwiększenia zakupów zewnętrznych surowców energetycznych, większego wparcia finansowego dla odnawialnych źródeł energii oraz budowy kosztownych sieci przesyłowych z Niemiec północnych do południowych. Niemcy będą musiały dłużej niż przewidywano stosować węgiel jako ważny surowiec energetyczny, co kłóci się z ambicjami kanclerz Merkel w kwestii zaangażowania RFN w działania na rzecz ochrony przed zanieczyszczeniem klimatu i środowiska naturalnego [zob. szerzej Molo 2014, s. 184–215];
- w nowszych analizach naukowych zwraca się uwagę między innymi na krytykę zewnętrzną znacznych nadwyżek w eksporcie niemieckim, wynikającą w dużym stopniu z polityki niższych płac oraz ograniczania popytu w Niemczech. Wskazuje się na rosnącą lukę inwestycyjną, która wpływa ujemnie na stan infrastruktury komunalnej. Poważnym wyzwaniem dla perspektywicznego rozwoju gospodarczego jest brak wykształconych specjalistów (deficyt ok. 90 zawodów wymagających bardzo wysokich kwalifikacji). W drugiej dekadzie XXI w. w Niemczech rocznie brakuje specjalistów rzędu ok. 600 000 osób [zob. Fratscher 2014, s. 47–109].

### **Rola czynnika militarnego**

Wyznacznik militarny stanowi ważny element polityki bezpieczeństwa oraz instrument polityki zagranicznej Niemiec. Jej rdzeniem są siły zbrojne określane tradycyjnie – Bundeswehra. W roku powstania Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w 2005 r. Bundeswehra obchodziła 50. rocznicę swego powstania oraz członkostwa w NATO (1955). Osiągnięciem nowej koalicji chadecko-socjaldemokratycznej było opublikowanie w 2006 r. *Białej księgi* polityki bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry [zob. Weissbuch 2006]. Nawiązywała ona do publikacji wydanej za rządów chadeckiego kanclerza Helmuta Kohla w 1994 r., lecz uwzględniała nowe uwarunkowania i wyzwania dla bezpieczeństwa Niemiec w połowie pierwszej dekady XXI w. Do 1989 r. stan liczebny Bundeswehry dawnej RFN kształtował się na poziomie ok. 495 000 osób. Stosownie do postanowień „układu 2+4”, zmian politycznych w Europie oraz realizacji przyjętych przez RFN zobowiązań o redukcji broni i sił konwencjonalnych z 1989 r. stan liczebny Bundeswehry ulegał okresowemu zmniejszeniu, osiągając w lipcu 1994 r. zaplanowany potencjał pokojowy (Friedensstaerke) rzędu ok. 340 000. Pod koniec sierpnia 2001 r. jej stan liczebny wynosił 299 567 osób a w sierpniu 2006 r. po kolejnej redukcji spadł do 249 400 żołnierzy (58 000 to żołnierze zawodowi, 129 500 terminowi, 21 600 dodatkowi nadterminowi, 37 300 poborowi, 2400 rezerwiści). Dodatkowo zatrudniano 117 300 pracowników cywilnych. Do 2010 r. zaplanowano docelowe zwiększenie stanu liczebnego Bundeswehry do 327 500, z czego 252 500 to żołnierze zawodowi (poborowi będą stanowili tylko 20%), a 75 000 to pracownicy cywilni [zob. Weissbuch 2006, s. 80 i 131].

W wyniku zmian i modernizacji, Niemcy winny osiągnąć docelowo do 2010 r. następujące kategorie sił zbrojnych:

- podstawowe siły wspomagania na całym obszarze RFN w wysokości – 147 500;
- siły szybkiego reagowania dla przeprowadzania powiązanych operacji sojuszniczych w wysokości – 35 000;
- siły stabilizacyjne średniej intensywności i dłuższego działania – 70 000.

Natomiast do bieżących działań operacyjnych w różnych warunkach przygotowano i wydzielono cztery kategorie oddziałów Bundeswehry:

- dla Siły Szybkiego Reagowania NATO (NRF) – do 15 000, czego 5000 w stanie pogotowia, a 10 000 przygotowujących się do podjęcia działań w dalszej kolejności;
- dla grup bojowych (Headline Goal) do 18 000 sił specjalnych);
- dla misji pokojowych do 1000 sił wojskowo-porządkowych;

- oddziały ratunkowo-ewakuacyjne do 1000 żołnierzy [zob. Weissbuch, 2006, 78 i 96].

Nasilenie się nowych zagrożeń oraz wyzwań globalnych na przełomie pierwszej i dużej dekady XXI w. skłoniło Niemcy – jako czołowe państwo europejskie o interesach i powiązaniach globalnych – do ponownego określenia interesów, celów i zadań w polityce bezpieczeństwa. W ujęciu syntetycznym były to:

- interesy bezpieczeństwa Niemiec:
  - 1) zapobiegać i przewyciężyć kryzysy i konflikty, podważające bezpieczeństwo Niemiec oraz ich sojuszników,
  - 2) reprezentować w sposób wyważony i wiarygodny stanowisko na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
  - 3) wzmacniać bezpieczeństwo i partnerstwo transatlantyckie,
  - 4) występować na rzecz obowiązywania praw człowieka i zasad demokratycznych, przestrzegania prawa międzynarodowego oraz ograniczania dysproporcji między światowymi regionami bogactwa i nędzy,
  - 5) umożliwiać rozwój wolnego handlu światowego i swobodny dostęp do zasobów naturalnych;
- wynikające z tych interesów cele polityki bezpieczeństwa Niemiec były następujące:
  - 1) bezpieczeństwo i ochrona obywateli Niemiec,
  - 2) integralność terytorialna i suwerenność Niemiec oraz ich sojuszników,
  - 3) przejście odpowiedzialności międzynarodowej.

Nowe interesy i cele bezpieczeństwa Niemiec doprowadziły do zainicjowania w 2011 r. przez rząd chadecko-liberalny długofalowego programu reformy Bundeswehry, której najważniejszymi elementami były: zniesienie od 2012 r. obowiązku powszechnej służby wojskowej, lepsze przygotowanie żołnierzy wojsk specjalnych oraz do udziału w misjach zagranicznych. Do 2017 r. stan liczebny Bundeswehry miał wynosić – 185 000 żołnierzy (łącznie z rezerwistami, w tym 170 000 żołnierzy zawodowych oraz 15 000 ochotników. Dodatkowo przewidziano 55 000 różnych kategorii pracowników cywilnych, a łączny koszt reformy miał w poszczególnych latach wynosić: 2012= 199, 2013= 2040,2, 2014= 312,3 oraz w 2017 367,9 mln euro [zob. Bundesministerium der Verteidigung 2013].

Niemcy zmierzają do usprawnienia kilkudziesięciu misji zagranicznych Bundeswehry w ramach ONZ i OBWE, NATO oraz WPZBiO UE nie

tylko wymiarze wojskowym, ale także cywilnym [Verteidungspolitische Richtlinien IV, 3.12.2013]. Poza większymi misjami wojskowymi (KFOR Kosowo – 762, ISAF w Afganistanie ok. 2500) w pozostałych punktach zapalnych przeważały na lądzie i morzu misje obserwacyjne, policyjno-prokuratorskie i inne, zmierzające do doprowadzenia do mediacji, załagodzenia napięć, przywrócenia stabilizacji regionalnej oraz lokalnej.

W najnowszych analizach polityki bezpieczeństwa Niemiec krytycznie ocenia się udział znacznych oddziałów Bundeswehry w ramach misji ISAF w Afganistanie (2001–2014). Nie osiągnięto tam bowiem ani celów wojskowych, ani cywilnych, a utrzymywanie się zagrożeń militarnych ze strony Talibów wpływa na destabilizację struktur państwowych, jak też prowadzi do masowej migracji ludności afgańskiej do UE, zwłaszcza do Niemiec [por. szerzej Glatz, ophoven (red.) 2015]. Kryzys ukraiński oraz nasilenie się zagrożenia bezpieczeństwa ze strony Państwa Islamskiego (IS) na Bliskim Wschodzie w latach 2014–2015 zbiegły się z zainicjowaniem przez rząd chadecko-socjaldemokratyczny z minister obrony U. von der Leyen prac nad przygotowaniem kolejnej *Białej Księgi* na temat polityki bezpieczeństwa i obrony Niemiec [zob. Linnekamp/ Mölling, 2015/21, s. 3–8].

Uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe z lat 2005–2015 pozwalają określić interesy i cele polityki bezpieczeństwa Niemiec w Europie oraz w wymiarze globalnym. Analiza taka jest niesłychanie złożona ponieważ w wymiarze militarnym zarówno potencjał, jak też aktywność międzynarodowa Niemiec ustępuje nie tylko USA, lecz także ich sojusznikom europejskim – Francji i Wielkiej Brytanii [zob. Overhaus 2014, s. 148–173].

### **Zmiana otoczenia zewnętrznego Niemiec**

Od początku XXI w. następowała stopniowa ewolucja otoczenia zewnętrznego Niemiec. Niemcy zachowały korzystne po zjednoczeniu w 1990 r. położenie geopolityczne (zob. wyżej 1.2), ale po 2005 r. doszło stopniowo do nowych współzależności i tendencji rozwojowych w skali europejskiej i globalnej. Ze względu na postępy globalizacji oraz powiązania gospodarcze i polityczne Niemiec z regionami oraz państwami pozaeuropejskimi istotne znaczenia miały nasilające się tam zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego w skali globalnej, przede wszystkim:

- 1) zagrożenia gospodarcze i społeczne, włącznie z narastającą biedą, chorobami zakaźnymi (np. ebola), dewastacją środowiska naturalnego;

- 2) uzewnętrznienie konfliktów międzypaństwowych i wewnątrzpaństwowych, łącznie z długotrwałymi wojnami domowymi, ludobójstwem i innymi zbrodniami na ludności cywilnej;
- 3) zagrożenia ze względu na magazynowanie i niebezpieczeństwo użycia broni nuklearnej, chemicznej oraz biologicznej;
- 4) nasilenie się terroryzmu międzynarodowego, oraz
- 5) wykraczającej poza granice zorganizowanej przestępczości.

Do nowych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa i roli międzynarodowej Niemiec po 2005 r. należą między innymi:

- zagrożenia terrorystyczne z inspiracji elementów ekstremistycznych, zwłaszcza wśród zamieszkałych w Niemczech różnych grup pochodzenia muzułmańskiego;
- nasilające się ataki cybernetyczne hakerów na niemieckie instytucje państwowe i gospodarcze;
- ataki pirackie na szlaki handlowe, zagrażające handlowi międzynarodowemu RFN;
- potencjalne zagrożenia zaopatrzenia energetycznego Niemiec;
- implikacje światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+, jak również kryzysu strefy euro po 2009 r. oraz masowego napływu uchodźców dla stabilności gospodarczo-politycznej oraz roli Niemiec w UE;
- ujawnienie się niezdolności UE do rozwiązania narastającego kryzysu migracyjnego oraz masowo napływających nielegalnych uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki do UE, a zwłaszcza Niemiec, latach 2014–2017.

Te tendencje zmian otoczenia zewnętrznego Niemiec należy rozpatrywać dodatkowo w wymiarze międzynarodowym, uwzględniając długofalowe międzynarodowe procesy o charakterze politycznym i gospodarczo-społecznym, takie jak:

- długofalowa ewolucja współpracy transatlantyckiej oraz narastanie kontrowersji we współpracy UE z USA [por. Kiwerska 2012 oraz Fiszler, Olszewski, Piskorska, Podraza (red.) 2014];
- strategiczny wymiar współpracy transatlantyckiej oraz strategiczne implikacje zwrotu USA w kierunku Azji [por. Cziomer 2014, 2(XI)].

Pogorszenie się otoczenia międzynarodowego stworzyło wiele wyzwań i zagrożeń dla aspiracji Niemiec do zwiększenia własnej roli i odpowiedzialności międzynarodowej. Będzie o tym mowa w kolejnych rozdziałach.

### 1.3. Ramy instytucjonalne oraz kierunki i tendencje aktywności międzynarodowej Niemiec

Ramy instytucjonalno-prawne polityki zagranicznej i roli międzynarodowej Niemiec zostały ustanowione przez Ustawę Zasadniczą (UZ) dawnej RFN z 1949 r. Przewidują one generalnie znaczne zróżnicowanie między poszczególnymi organami państwowymi Niemiec na polu polityki zagranicznej. Zgodnie z artykułami 32 ust. 1 oraz 87 ust. 1 polityka zagraniczna leży w kompetencji federacji, która ma także wyłączność w zakresie ustawodawstwa międzynarodowego (art. 73 ust. 1). Współudział poszczególnych organów przy zawieraniu układów międzynarodowych regulują – postanowienia w odniesieniu do Bundestagu i Bundesratu (art. 59 ust. 2), prezydenta federalnego artykuł 59 ust. 1) oraz Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej skrót FTK) w zakresie zgodności ustawodawstwa międzynarodowego z UZ (art. 32 i 93). Ogólnie ich rolę i funkcje w kształtowaniu polityki zagranicznej można ująć następująco:

- rząd federalny stanowi pierwszoplanowe ogniwo systemu koordynacyjno-decyzyjnego;
- Bundestag i Bundesrat oraz FTK (w zakresie zgodności umów międzynarodowych z (UZ) pełnią funkcję kontrolną;
- prezydent federalny spełnia rolę reprezentacyjną – zob. szczegółowo na temat struktur, funkcji i roli poszczególnych organów w mechanizmie decyzyjnym polityki zagranicznej Niemiec [por. szczegółowo Cziomer 2010, s. 48–74].

Poniżej ograniczam się do ram instytucjonalnych polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w kontekście poszukiwania nowej roli międzynarodowej przez Niemcy. Ramy monografii pozwalają wyłącznie na wycinkowe potraktowania czynnika osobowościowego w kształtowaniu polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, zwłaszcza roli kanclerz Merkel z CDU oraz długoletniego ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera z SPD.

Rząd federalny jako główny organ wykonawczy odgrywa pierwszoplanową rolę w procesie decyzyjnym, mając zarówno rozbudowany system organizacyjno-instytucjonalny, jak też wyspecjalizowany potencjał kadrowy do programowania i realizacji polityki zagranicznej. Kluczową rolę w rządzie spełnia kanclerz federalny, który zgodnie z artykułem 65 UZ wytycza linię polityczną (Richtlinienkompetenz) i ponosi za nią odpowiedzialność. Jest on wybierany przez Bundestag i proponuje on prezydentowi federalnemu kandydatów na ministrów. Kieruje on pracami rządu federalnego, przestrzegając trzech zasad:

- 1) kanclerską, czyli wytyczania przez kanclerza obowiązującej cały rząd linii politycznej;
- 2) resortową, czyli ponoszenia odpowiedzialności przez ministrów za politykę resortową w ramach wytycznych kanclerza;
- 3) kolegialną, a więc rozstrzygania przez cały rząd różnic poglądów między poszczególnymi ministrami.

Kanclerz reprezentuje rząd wobec parlamentu i opinii publicznej, zwalnia – przy formalnej aprobacie prezydenta federalnego – ministrów, ustala zakres czynności resortów itp. Jego pozycję na polu polityki zagranicznej wzmacniają dodatkowo: sprawowanie z reguły funkcji przewodniczącego głównej partii koalicji rządzącej, szeroki zakres swobody w doborze ministrów i najważniejszych współpracowników, pierwszeństwo w dostępie do wyselekcjonowanych i często poufnych informacjach oraz w kontaktach z przywódcami i czołowymi decydentami innych państw, udział w licznych spotkaniach na szczycie itp. oraz kierowanie rozbudowanym aparatem koordynacyjno-kontrolnym w ramach podległych mu Urzędu Kanclerskiego oraz Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego. Ten drugi koordynuje całokształt polityki informacyjnej rządu federalnego, a jego szef, będący równocześnie rzecznikiem rządu należy do bliskich i zaufanych współpracowników kanclerza. Dbą on o dostarczanie mu informacji i jego wizerunek w mediach, i w opinii publicznej. Poza kontrolą wszystkich resortów, Urząd Kanclerski w ramach koordynacji wszystkich federalnych służb wywiadowczych ułatwia kanclerzowi bieżący dostęp do tajnych informacji międzynarodowych.

Kanclerz Angela Merkel jako przywódczyni CDU wzbudzała od dnia przejścia najwyższego urzędu władzy wykonawczej (2005) duże zainteresowanie w RFN i poza jej granicami. Wynikało to zarówno z racji jej pochodzenia (cóрка pastora z byłej NRD) i wyuczonego zawodu fizyka (doktorat 1986 w Akademii Nauk NRD w Berlinie Wschodnim), jak też na błyskawiczną karierę w zjednoczonych Niemczech od przełomu 1989/1990. Po przejściu z krótkiej działalności opozycyjnej w NRD – „Przełom Demokratyczny” (1989) do CDU (1990). Jako sekretarz generalny CDU po przegranych wyborach do Bundestagu w 1998 r. wyszła z cienia swego protektora oraz byłego kanclerza Helmuta Kohla, w którego rządach była dwukrotnym ministrem resortu – kobiet i młodzieży (1991–1994) oraz ochrony środowiska naturalnego (1994–1998), ryzykując jako pierwszy polityk w CDU podjęcie publicznej krytyki („Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 22.12.2000) jego osoby z powodu niechlubnej roli w aferze „czarnych kont”. Wybrana jako sekretarz generalny w 2000 r. na przewodniczącą CDU przeżyła wiele trudnych chwil



z których ostatecznie wychodziła zawsze zwycięsko. Została w 2005 r. jako przewodnicząca frakcji chadeckiej w Bundestagu desygnowana przez CDU i CSU kandydatem na kanclerza. Mimo iż wynik wyborczy z 18 września 2005 r. nie był dla chadecji oszałamiający. Merkel została najmłodszym kanclerzem w historii RFN po 1949 r., obejmując urząd kanclerski w wieku 51 lat. Przez rozwagę, pragmatyzm i umiejętne, choć czasem zbyt długie, odwlekane podejmowanie decyzji, potrafiła z reguły konsekwentnie zmierzać do osiągania założonego celu. Merkel nie zawsze trzymała się programu CDU i często modyfikowała swoje decyzje w zależności od nastrojów społecznych oraz sprzyjających okoliczności politycznych. Od początku sprawowania urzędu kanclerza federalnego zdobyła duże uznanie w Niemczech i poza ich granicami [zob. ważniejsze biografie: Boysen 2004; Stock 2005; Langguth 2005; Höller 2012; Kornelius 2013; Kurbjuweit 2013] oraz w publicystyce polskiej [Stempin 2013], w których występuje duży rozrzut między pozytywną a negatywną oceną roli Merkel jako polityka oraz kanclerza federalnego. Bardziej wyważona jest natomiast obszerna dokumentacja filmowa na temat Merkel, uwzględniająca również szerzej jej stanowisko wobec kryzysów międzynarodowych z lat 2013–2016 [zob. Angela Merkel – Die unerwartene, 12.12.2016].

Merkel w ciągu blisko 12 lat sprawowania funkcji kanclerza federalnego przyczyniła się walcie do zwycięstw wyborczych CDU/CSU na szczeblu federalnym, zwłaszcza w latach 2009 i 2013. W pierwszej koalicji z SPD w latach 2005–2009 jej rola jako kanclerza federalnego w polityce zagranicznej była nieznacznie ograniczona ze względu na równowagę sił w podziale mandatów między chadecją a SPD oraz duży wpływ socjaldemokratycznego ministra spraw zagranicznych F.W. Steinmeiera na politykę europejską i międzynarodową Niemiec. Dopiero po zwycięstwie w wyborach do Bundestagu CDU/CSU 27 września 2009 r. (33,8%) nad SPD (23,0%) oraz po utworzeniu koalicji chadecko-liberalnej z FDP (14,6%) głosów wyborców z inicjatywy, Merkel doszło do przeniesienia większych uprawnień w koordynacji polityki integracji europejskiej do Urzędu Kanclerskiego. Było to formalnie możliwe po wejściu w życie jesienią 2009 r. stosownych postanowień Traktatu Lizbońskiego (TL). Zgodnie z nimi wyłącznie sama kanclerz Merkel reprezentowała Niemcy na wszystkich posiedzeniach Rady Europejskiej w Brukseli. W dodatku zdominowała ona całkowicie słabego politycznie nowego ministra spraw zagranicznych G. Westerwelle z FDP. Urząd Kanclerski został zatem wzmocniony pod względem uprawnień formalno-prawnych i kadrowych, umożliwiając mu w dużym stopniu pro-

jektowanie oraz ścisłą kontrolę realizacji polityki integracji europejskiej Niemiec [zob. szerzej Cziomer 2014, s. 271–286].

Kancelarz Merkel jest starannie przygotowana do wszystkich wystąpień publicznych, a ponadto ważne decyzje stara się za wszelką cenę w miarę konsekwentnie przeforsować i zrealizować. Mimo wielu popełnionych błędów w procesie decyzyjnym jako kanclerz federalny dba o stronę formalno-prawną i polityczną i o przekonanie opinii publicznej. Osłabienie pozycji wewnętrznej i europejskiej kanclerz Merkel nastąpiło dopiero w latach 2015–2016, głównie ze względu na kontrowersje wokół masowego napływu uchodźców. Będzie o tym o szerzej mowa w rozdziale 2.3.

Politykę zagraniczną prowadzi tradycyjnie resort spraw zagranicznych. Pewne ograniczenia występują jedynie na polu spraw monetarno-walutowych, handlu zagranicznego i pomocy rozwojowej, gdzie jego działania muszą być koordynowane i konsultowane z resortami finansów, gospodarki oraz polityki rozwojowej i współpracy gospodarczej, a w razie potrzeby także wszystkich pozostałych resortów. Silna pozycja AA w kształtowaniu polityki zagranicznej rządu federalnego wynika z następujących atutów i przesłanek o charakterze organizacyjnym, merytorycznym i politycznym:

- rozległa i podporządkowana realizowanym zadaniom struktura organizacyjna [zob. schemat: Organisationsplan AA, 2016];
- wykwalifikowana kadra zawodowych dyplomatów, przygotowana do pełnienia różnych funkcji w centrali, placówkach zagranicznych oraz w organizacjach międzynarodowych;
- bieżąca, wyselekcjonowana informacja odnośnie rozwoju polityki międzynarodowej oraz stosunków dwustronnych w oparciu o różne źródła, zwłaszcza własne placówki dyplomatyczne;
- bezpośrednie kierowanie rokowaniami międzynarodowymi oraz nadzór na ich przeprowadzaniu przez pozostałe resorty;
- wysoka ranga polityczna ministra spraw zagranicznych w zależności od układu sił i relacji w łonie koalicji rządzącej.

Silną pozycję ministra spraw zagranicznych w strukturze AA wzmacnia nie tylko jego wysoka ranga polityczna – często jest wicekanclerzem, szefem lub czołowym politykiem partnera koalicyjnego. Podlegają mu bezpośrednio sztab kierowniczy, sztab planowania i koordynatorzy ds. współpracy niemiecko-francuskiej, niemiecko- amerykańskiej oraz współpracy polsko-niemieckiej.

Rola i pozycja kanclerzy federalnych oraz wicekanclerza w zakresie kształtowania polityki zagranicznej nie zależą wyłącznie od ich kompetencji i uprawnień formalnych, czy przygotowania merytorycznego,

predyspozycji intelektualnych, nabytych doświadczeń w działalności partyjnej i państwowej oraz autorytetu w łonie ekipy rządzącej. Wszelkie decyzje kierunkowe o dużej randze politycznej muszą być bowiem uprzednio uzgadniane w kierowniczych gremiach koalicji rządzącej. Angela Merkel była pierwszą kobietą, pełniącą w historii Niemiec funkcję kanclerza federalnego w okresie rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (2005–2009). Miała ona silną pozycję w CDU jako jej przewodnicząca, ale na polu polityki zagranicznej dwa kluczowe związane z nią resorty – spraw zagranicznych (F.W. Steinmeier) i współpracy gospodarczej z zagranicą (H. Wietzorek-Zeul) były kierowane przez czołowych polityków równorzędnej pod względem wpływów politycznych współrządzącej SPD. W dodatku – jak wspomniano wyżej – Steinmeier od 2008 r. bezpośrednio z nią rywalizował o władzę jako urzędujący wicekanclerz oraz desygnowany przez SPD kandydat na urząd kanclerza federalnego podczas wyborów do Bundestagu 27 września 2009 r. Wspierał go ambitny i kompetentny szef resortu finansów – P. Steinbrück z SPD.

Kanclerz Merkel, wykorzystując swoje uprawnienia i kompetencje w ramach artykułu 65 UZ, nie ograniczyła jednak swej roli szefa rządu do funkcji mediatora. Monopolizując ważniejsze wizyty zagraniczne oraz przekazywanie w mediach wagę podjętych decyzji na polu polityki zagranicznej, zdecydowanie osłabiła pozycję Steinmeiera jako szefa Urzędu Spraw Zagranicznych (dalej skrót AA). Po zmianie koalicji rządzącej jesienią 2009 r. pozycja ministra spraw zagranicznych G. Westerwelle, jak już zasygnalizowano wyżej, uległa osłabieniu nie tylko ze względu na brak doświadczenia ww. na polu polityki zagranicznej, ale także słabszą pozycję FDP jako mniejszego partnera koalicyjnego. Ze względu na liczne błędy w strategii i taktyce politycznej oraz porażki liberałów w wyborach krajowych Westerwelle musiał w 2011 r. ustąpić zarówno z funkcji przewodniczącego FDP, jak też wicekanclerza. Umocniło to ostatecznie pierwszoplanową rolę kanclerz Merkel, w polityce zagranicznej, a zwłaszcza europejskiej Niemiec. Steinmeier został ponownie ministrem spraw zagranicznych w ramach kolejnej Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD z ramienia SPD pod koniec 2013 r. Steinmeier nie zdołał wprowadzić osłabić pierwszoplanowej roli Urzędu Kanclerskiego w stosunku do AA na polu kształtowania polityki zagranicznej, ale podejmował ze swojej strony dużo inicjatyw na rzecz usprawnienia funkcjonowania AA oraz umocnienia pozycji międzynarodowej Niemiec. Steinmeier należał do najbardziej doświadczonych polityków niemieckich, będąc między innymi szefem Urzędu Kanclerskiego kanclerza Schrödera z SPD (1998–2005), jak również dwukrotnie ministrem spraw zagranicznych RFN (2005–2009 oraz 2013–2017). Mając rozbudowane kontakty mię-

dzynarodowe utrzymywał również bliskie kontakty z wszystkimi czołowymi think tankami niemieckimi w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym także z SWP oraz DGAP w Berlinie.

Na przełomie 2016/2017 kanclerz Merkel wysunęła kandydaturę Steinmeiera na stanowisko prezydenta federalnego po Joachimie Gaucku [zob. Luetjen, Geiges]. Znamienne było to, iż CDU i kanclerz Merkel, mimo iż miały ogromną przewagę głosów w Zgromadzeniu Narodowym – zrezygnowały z wysuwania polityka chadeckiego na powyższe stanowisko. Zakładano prawdopodobnie, iż w obliczu przejściowego spadku notowań ankietowych chadecji większość opozycji poprze Steinmeiera, który uzyskał już w pierwszej turze 923 głosy z liczby 1260 elektorów. Pozycję chadecji wzmacniał dodatkowo fakt, że poza resortem gospodarki i energii, którym kierował do lutego 2017 r. przewodniczący SPD S. Gabriel – pozostałe resorty ważne dla aktywności międzynarodowej RFN obsadzone były politykami chadeckimi – sprawy wewnętrzne (T.de Meziere-CDU), finanse (W. Schäuble – CDU), obrona (U. von der Leyen – CDU) oraz współpraca gospodarcza i polityka rozwojowa (G. Müller – CSU).

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa rządu federalnego musi uwzględniać rolę pozostałych organów państwowych, wśród których Bundestag i Bundesrat spełniają funkcję kontrolną. Bundestag w oparciu o większość parlamentarną wybiera nie tylko kanclerza federalnego, lecz musi także wyrazić zaufanie wobec rządu i każdorazowo zatwierdzać budżet. Nie ma on jednak formalnie uprawnień do inicjatywy, a jedynie współdziałania z rządem federalnym w zakresie polityki zagranicznej. Współdecydowanie Bundestagu obejmuje: a) ratyfikację układów międzynarodowych, b) współdecydowanie o wojnie i zawarciu pokoju, c) przenoszenie uprawnień narodowych na organizacje międzynarodowe i ponadnarodowych. Dodatkowo Bundestag może wydawać uchwały i rezolucje na temat polityki międzynarodowej i zagranicznej, które z reguły są uzgadniane w ramach koalicji rządzącej, bądź też opozycji parlamentarnej lub jej części. Oświadczenia i rezolucje Bundestagu w odniesieniu do podpisanych przez rząd federalny układów międzynarodowych nie mają wprawdzie mocy prawnej, ale mogą odzwierciedlać postulaty i intencje polityczne większości parlamentarnej, a także określony wpływ na politykę zagraniczną.

Poza obradami plenarnymi Bundestag pracuje w komisjach, gdzie rząd udziela szerszych i bardziej poufnych informacji na temat różnych aspektów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zagadnienia powyższe są przedmiotem zainteresowania pięciu komisji: 1) Spraw Zagranicznych, 2) Spraw UE, 3) Obrony, 4) Współpracy Gospodarczej i Roz-

woju, 5) Praw Człowieka i Pomocy Humanitarnej. Informacji udzielają w zależności od wagi spraw i stopnia zainteresowania współpracy z rządem – kanclerz federalny lub jego zastępca, bądź ich najbliżsi współpracownicy. Pierwszoplanowe znaczenie wśród komisji Bundestagu – mają komisje Spraw Zagranicznych oraz Spraw UE. Wynika to zarówno z rangi spraw poruszanych na posiedzeniach, składu osobowego (w ich skład wchodzi czołowi politycy wszystkich frakcji Bundestagu), jak również stopnia utajnienia wielu szczegółowych kwestii merytorycznych. Każda frakcja posiada w poszczególnych komisjach w zależności od liczby mandatów taką samą liczbę członków, co ich zastępców, co ułatwia sprawne odbywanie posiedzeń i przepływ informacji.

Niezależnie od komisji Bundestagu, również poszczególne frakcje mają określone komisje, podkomisje, grupy i koła robocze, poświęcone poszczególnym zakresom merytorycznym polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które wyłaniają ze swego grona swych rzeczników. Ich struktura jest bardzo zróżnicowana i zależy od wielkości frakcji. Tylko SPD i CDU/CSU mogą sobie pozwolić na rozbudowaną strukturę wewnętrzną tych ciał. Koordynacją polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w kierownictwach frakcji parlamentarnych zajmuje się z reguły jeden z wiceprzewodniczących. Dodatkowo frakcje tworzą grupy międzyparlamentarne ds. współpracy z organizacjami międzynarodowymi i poszczególnymi państwami, w tym z Polską.

Uprawnienia Bundesratu w polityce zagranicznej można sprowadzić zgodnie z UZ do następujących funkcji: 1) współdziałanie przy zawieraniu układów międzynarodowych, 2) udział w podejmowaniu decyzji o wojnie i pokoju, 3) wypowiedanie się w formie uchwał i rezolucji na temat polityki zagranicznej. Najistotniejsze znaczenie ma pierwsze uprawnienie, przyznające Bundesratowi jako reprezentacji krajów związkowych prawo weta. Układy mogą być odrzucane przez Bundesrat, w zależności od kwalifikacji prawnej, większością zwykłą lub 2/3 głosów. W przypadku kontrowersji wokół układów o charakterze politycznym dużą rolę odgrywa tzw. komisja porozumiewawcza, składająca się z 10 przedstawicieli Bundestagu i Bundesratu, która ustala warunki i tryb ratyfikacji układu. Bundesrat niesłuchanie rzadko odrzuca ratyfikację układów międzynarodowych ze względu na zewnątrz polityczne implikacje takiego kroku. W krańcowych sytuacjach rząd federalny przez nieprzychylnie stanowisko Bundesratu zostaje zmuszony do zaniechania podpisania takiego układu, lub odwlekania jego ratyfikacji. Wpływ na działalność Bundesratu mają także jego komisje ds. zagranicznych, UE, obrony. Zgodnie z protokołem dyplomatycznym przewodniczący Bundesratu jest drugą po prezydencie federalnym osobą

w Niemczech i może przyjmować gości zagranicznych i reprezentować go podczas wizyt zagranicznych. Poszczególne kraje związkowe, wykorzystując prawo do legacji, utrzymując także swoje biura za granicą, zwłaszcza w Brukseli – siedzibie organów UE.

Wpływ prezydenta federalnego na kształtowanie polityki zagranicznej jest formalnie ograniczony do następujących zakresów:

- współdziałanie przy zawieraniu układów międzynarodowych po ich ratyfikacji przez parlament;
- powoływanie kanclerza i ministrów, jak również obsadzania ważniejszych stanowisk w służbie dyplomatycznej i akredytowanie przedstawicieli obcych państw;
- przyjęcie inicjatywy w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza w zakresie ogłoszenia stanu wyjątkowego wewnątrz oraz stanu wojny i zawarcia pokoju na zewnątrz;
- reprezentowanie federacji na zewnątrz składanie wizyt za granicą oraz publiczne wypowiadanie się na temat sytuacji międzynarodowej i polityki zagranicznej RFN [por. szerzej Ooyen, Möllers (red.) 2012].

Układy międzynarodowe są jednak przez prezydenta tylko uwierzytelniane i ogłaszane po kontrasygnacie kanclerza lub ministra spraw zagranicznych. Formalnie prezydent federalny może się także zwrócić do FTK z zapytaniem odnośnie zgodności układu międzynarodowego z UZ, ale z reguły nie dochodzi do tego ze względu na znaczne implikacje wewnętrzne i międzynarodowe. Często jednak prezydent, zwłaszcza zaś jego doradcy ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przeprowadzają konsultacje w AA lub UK przed zawieraniem ważnych układów międzynarodowych. Prezydent uzyskuje bezpośrednią i bieżącą informację z prac rząd federalnego, gdyż szef Urzędu Prezydialnego ma prawo do udziału w jego wszystkich posiedzeniach.

Rola prezydenta federalnego w kształtowaniu polityki zagranicznej wykracza jednak poza jego uprawnienia formalne i wynika zarówno z jego doświadczenia politycznego, autorytetu intelektualnego i moralnego, jak też relacji z kanclerzem. Może on poprzez wystąpienia publiczne wpływać bardzo korzystnie na kształtowanie się obrazu Niemiec poza ich granicami, jak również zainicjować dyskusję na wiele kontrowersyjnych tematów. W latach 2004–2010 na funkcję prezydenta federalnego został wybrany przez Zgromadzenie Narodowe z ramienia CDU Horst Köhler.

Köhler miał doświadczenie w pracy na różnych stanowiskach w niemieckich i międzynarodowych instytucjach finansowych. Jego kandydaturę na urząd prezydenta federalnego dwukrotnie (2004 i 2009)

wysunęła osobiście kanclerz Merkel. Köhler przez blisko półtora roku (2008–2009) wstrzymywał jednak złożenie podpisu pod Traktatem Lizbońskim, uzależniając to od orzeczenia FTK w sprawie skarg deputowanych do Bundestagu CSU i Partii Lewicowej odnośnie jego zgodności z UZ. Na marginesie: w latach 2010–2012 doszło aż do trzech zmian na stanowisku prezydenta federalnego po złożonej rezygnacji przez Köhlera (czerwiec 2010) w wyniku niefortunnej wypowiedzi na temat możliwości realizacji interesów niemieckich przy użyciu siły oraz jego następcy Christiana Wulffa (luty 2012) z powodu wszczęcia pierwszy raz w historii RFN dochodzeń prokuratorskich przeciwko głowie państwa z tytułu oskarżeń o działania korupcyjne, których prokuratura nie mogła do końca udowodnić.

Następcą Wulffa został – mimo początkowego sprzeciwu kanclerz Merkel – znany działacz opozycyjny w byłej NRD oraz po zjednoczeniu długoletni dyrektor archiwum tajnych akt STASSI – pastor Joachim Gauck. Gauck był popularnym prezydentem i wypowiadał się na temat wzrostu roli oraz większej odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, ale odmówił ponownego ubiegania się o to stanowisko w 2017 r.

Kontrowersje polityczne w Niemczech na przełomie 2016/2017 utrudniały uzgodnienie kandydata na urząd prezydenta federalnego, którego wyboru dokonało Zgromadzenie Narodowe w lutym 2017 r. Sytuację skomplikował przewodniczący SPD – Sigmar Gabriel, który bez konsultacji zaproponował na stanowisko prezydenta federalnego – wspomnianego już wyżej socjaldemokratycznego ministra spraw zagranicznych F.W. Steinmeiera. Rezygnując z szerszej analizy przesłanek propozycji Gabriela [zob. szerzej Hickmann, Sturm 2016] należy zaznaczyć, iż postawił on pod presją kanclerz Merkel, która zgodnie z tradycją winna pierwsza oficjalnie zgłosić kandydata na powyższe stanowisko. Merkel nie mogła znaleźć odpowiedniego kandydata z ramienia chadecji i dlatego ostatecznie zgodziła się po konsultacjach na kandydata z ramienia SPD. Na Steinmeiera głosowało sporo polityków opozycji, w tym zwłaszcza Zielonych. W pierwszej turze głosowania w Zgromadzeniu Narodowym uzyskał 923 głosów na 1260 elektorów. Według różnych ocen Steinmeier ze względu na swoje przygotowanie merytoryczne i dotychczasowe doświadczenie polityczne posiada szansę na dobre sprawowanie swej funkcji [zob. Luetjen, Geiger 2017, s. 234 i nast.].

Okoliczności związane z powyższymi dymisjami wywoływały szereg dyskusji w niemieckich mediach na temat zdolności kanclerz Merkel w forsowaniu kandydatów na tak eksponowane stanowiska kierowni-

cze w państwie. Świadczyło wyraźnie o jej słabym wyczuciu w nowej sytuacji politycznej, choć nie rzutowało ujemnie na jej popularność w licznych sondażach opinii publicznej w 2017 r. [zob. Die deutschen Bundespräsidenten 2017].

**Federalny Trybunał Konstytucyjny** z siedzibą w Karlsruhe rozpatruje różne skargi kierowane przez rząd federalny, rządy krajowe, partie polityczne, organizacje społeczne, a nawet osoby prywatne. Dotyczą one generalnie takich kwestii jak 1) rozgraniczenie uprawnień między rządem federalnym, a Bundestagiem i Bundesratem, 2) podziału kompetencji między federacją a krajami związkowymi, 3) stosunku do zagranicy pod kątem postanowień UZ i całokształtu ustawodawstwa obowiązującego w RFN. W zakresie polityki zagranicznej większość skarg wnosi jednak opozycja parlamentarna w Bundestagu i rządzona przez nią kraje związkowe, kwestionując najczęściej niezgodność zawartych układów międzynarodowych z UZ. W swoich orzeczeniach FTK jest niezwykle ostrożny biorąc pod uwagę nie tylko skomplikowaną materię prawną, lecz także implikacje wewnątrz oraz zewnątrzpolityczne.

Nieodłącznymi elementami oddziaływania na politykę zagraniczną Niemiec są partie polityczne, liczne grupy interesu i nacisku, organizacje pośredniczące i fundacje, oraz media oddziałujące na opinię publiczną [zob. szerzej Cziomer, 2010, s. 60–72].

Ze względu na liczne skargi złożone do FTK sprawa ratyfikacji Traktatu z Lizbony (TL) przeciągnęła się do 25 września 2009 r. W orzeczeniu przez FTK jego zgodności z UZ w dniu 30 czerwca 2009 r. zakwestionowano jednak jego zgodność z niemiecką ustawą kompetencyjną, stwierdzając iż TL narusza artykuł 38 ustęp 1 powiązaniu z artykułem 23 ustęp 1 UZ w odniesieniu uprawnień Bundestagu i Bundesratu oraz związanych tym praw gospodarczych, socjalnych, kulturalnych i językowych obywateli niemieckich. Doprowadziło to do mobilizacji Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, która po konsultacjach z opozycją parlamentarną na szczeblach krajowym i komunalnym doprowadziła 18 sierpnia 2009 r. do uzgodnienia czterech szczegółowych ustaw kompetencyjnych. Dotyczyły one przede wszystkim:

- 1) poszerzenia współdziałania Bundestagu i Bundesratu na rzecz kształtowania polityki rządu federalnego wobec UE poprzez ustawę odpowiedzialności integracyjnej (Integrationsverantwortungsgesetz);
- 2) wyspecyfikowanie tych uprawnień w odrębnej lizbońskiej ustawie wdrożeniowej (Lissabon –Umsetzungsgesetz);



- 3) przyspieszenie informacji do Bundestagu przez rząd federalny w tym zakresie UE (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union);
- 4) porozumienie o poszerzeniu współpracy federacji z krajami (Bund – Laender – Vereinigung).

Proces ratyfikacyjny w odniesieniu do TL musiał zostać przyspieszony ze względu na wybory do Bundestagu z 27 września 2009 r. Chodziło o to, aby Niemcy nie znalazły się na samym końcu państw ratyfikujących TL Bundestag przyjął powyższe ustawy 8 września 2009 r. z 446 głosami tak, 46 nie i 2 wstrzymujące. Bundesrat zatwierdził go jednogłośnie 18 września 2009 r., uzyskując większe uprawnienia w takich zakresach jak: prawo pracy, ochrona środowiska oraz budżet UE. Po podpisaniu powyższych układów przez prezydenta Köhlera wystawił on formalnie klauzulę ratyfikacyjną w dniu 25 września 2009 r., która w tym samym dniu została złożona w Rzymie jako dyspozytariusza wszystkich układów europejskich. TL mógł potencjalnie nabrać mocy prawnej 1 października 2009 r., a więc w przeddzień ponownego referendum ratyfikacyjnego w Irlandii. Po pomyślnym, ponownym referendum w Irlandii, jak też złożeniu podpisów prezydentów Polski i Czech pod ratyfikowanymi przez ich parlamenty wcześniej TL w następnych tygodniach wszedł on ostatecznie w życie 1 grudnia 2009 r. [zob. Węc 2011, s. 284–286].

Skłaniamy się raczej do przyjęcia tezy, że w praktyce polityki europejskiej od jesieni 2009 r. Niemcy w coraz większym stopniu zmierzały do eksponowania i wdrażania swojego interesu narodowego w różnych zakresach i wymiarach.

Modyfikacje funkcjonowania i podejmowania decyzji po wejściu w życie TL w ramach ogniw decyzyjnych Brukseli nie pozostały bez wpływu na zmianę układu sił w polityce europejskiej między Urzędem Kanclerskim a Urzędem Spraw Zagranicznych w Berlinie. W tradycyjnie dzięki rozbudowanemu Departamentowi Europejskiemu AA miał decydującą rolę koordynacyjną w kontekście ostatecznej prezentacji stanowiska Niemiec w Brukseli na spotkaniach ministrów spraw zagranicznych UE. Dlatego też więc przykładowo w rządzie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (2005–2009) – minister Steinmeier jako wicekanclerz prezentował wstępnie na posiedzeniach ministrów spraw zagranicznych w ramach tzw. Rady ds. Ogólnych UE stanowisko rządu federalnego w zakresie polityki europejskiej Niemiec. Kanclerz Merkel reprezentowała następnie Niemcy razem z Steinmeierem na każdorazowych posiedzeniach Rady Europejskiej, a więc szefów państw lub rządów, gdzie zapadały ostateczne decyzje w imieniu całej UE.

Partie współrządzające S 90/Z (1998–2005) oraz SPD (2005–2009), wystawiające każdorazowo ministra spraw zagranicznych i wicekanclerza, były zainteresowane funkcją koordynacyjną na polu polityki integracji europejskiej Niemiec, odrzucając zdecydowanie bądź to utworzenia odrębnego Ministerstwa ds. Europejskich, bądź też przeniesienia polityki europejskiej do Urzędu Kanclerskiego. Po wejściu w życie TL oraz wyboru polityka belgijskiego – Hermana van Rompuya na prezydenta Rady Europejskiej na początku 2010 r. – Rada Europejska spotyka się regularnie się tylko w gronie szefów państw i rządów, ale bez ministrów spraw zagranicznych. Kanclerz Merkel określiła Radę Europejską w nowych warunkach jako pewnego rodzaju potencjalny europejski „rząd gospodarczy”. Stąd też bezpośrednio po utworzeniu rządu CDU/CSU/FDP nie nowy minister spraw zagranicznych G. Westerwelle, ale ówczesny minister spraw wewnętrznych Thomas de Maiziere, zaufany Merkel reprezentował rząd federalny w Brukseli na uroczystości z okazji formalnego wdrożenia TL 1 grudnia 2009 r.

Natomiast zaskoczeniem było stwierdzenie szefa Urzędu Kanclerskiego Ronalda Pofalli pod koniec lutego 2010 r., iż w przyszłości koordynacja polityki europejskiej rządu federalnego nie będzie leżała w kompetencji AA, lecz Urzędu Kanclerskiego. Mimo krytyki ze strony AA Urząd Kanclerski wyjaśnił, iż wiceminister spraw zagranicznych Werner Hoyer z FDP będzie nadal koordynować politykę europejską w ramach rządu federalnego, przewodnicząc między innymi cotygodniowym spotkaniom w tzw. rundzie sekretarzy stanu (Staatssekrätersrunde) z poszczególnych resortów, ale ostateczna decyzja zapadnie zgodnie z kompetencją kanclerza federalnego w Urzędzie Kanclerskim. Będzie on także decydował o tym, który szef resortu będzie prezentował każdorazowo formalnie i ostatecznie stanowisko kanclerza federalnego w Brukseli.

W praktyce z chwilą wejścia w życie TL doszło w Niemczech do określonego przesunięcia kompetencji w podejmowaniu decyzji w polityce europejskiej na forum rządu federalnego. Z inicjatywy kanclerz Merkel Urząd Kanclerski znacznie umocnił od początku 2010 r. swoją pozycję jako ogniwo podejmujące ostateczne i kompleksowo wszelkie decyzje w kluczowych sprawach polityki integracji europejskiej. W tym celu rozbudowano dodatkowo w Urzędzie Kanclerskim (UK) wydział Nr 5 Polityka Europejska (Europapolitik) z trzema referatami (501 – podstawowe problemy i prawo UE, 502 – stosunki z państwami członkowskimi UE, poszerzenie i stowarzyszenie z UE, Rada Europy, 503 – koordynacja polityki rządu federalnego, 504 – Unia Gospodarczo-Walutowa oraz po-

lityka finansowa UE, rynek wewnętrzny i polityka strukturalna) [zob. Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, 2012]. Jego pierwszym dyrektorem ministerialnym był Uwe Corsepius, a od lutego 2011 r. kierował nim dyplomata N. Meyer-Landrut, należący wraz z szefem UK R. Pofallą, ministrem stanu E. von Klaedenem i szefem działu polityka bezpieczeństwa i polityki zagranicznej do najbliższego kręgu doradców kanclerz Merkel w sprawach polityki zagranicznej europejskiej.

Koordinacja polityki europejskiej Niemiec w latach 2009–2013 miała charakter kompleksowy i obejmowała zarówno sprawy zasadnicze związane z całokształtem związanych z funkcjonowaniem i rozwojem, wypracowaniem stanowiska Niemiec na posiedzenia Rady Europejskiej, Rady UE, jak również koordynację pracy rządu federalnego w uzgadnianiu interesów niemieckich zarówno w Brukseli oraz w ramach współpracy z innymi państwami członkowskimi UE. Poza przedstawioną wyżej modyfikacją rząd CDU/CSU/FDP w przygotowaniu stanowiska, a następnie wdrażaniu decyzji w polityce europejskiej posługuje się procedurami wypracowanymi już w 2006 r. Mechanizm powyższy, ulegający określonym modyfikacjom, w ujęciu syntetycznym oznacza, że:

- istniejące w Brukseli przedstawicielstwo Niemiec przy Komisji Europejskiej zbiera wszelkie niezbędne dla danej sprawy informacje, które przekazuje do odpowiednich resortów w Berlinie;
- bezpośredni kontakt ze stałym przedstawicielstwem Niemiec w Brukseli utrzymuje na bieżąco grupa koordynacyjna UE w AA w Berlinie, która przekazuje wszelkie informacje do poszczególnych resortów;
- po ustaleniu stanowisk w zainteresowanych resortach dochodzi do cotygodniowych, a w razie potrzeby doraźnych konsultacji – najpierw kierowników wydziałów, a następnie sekretarzy stanu po kierunku wyżej wiceministra spraw zagranicznych, gdzie zapadają wstępne decyzje;
- wstępne decyzje przejmuje Urząd Kanclerski, który w razie potrzeby stawia sprawę bądź to na posiedzeniu rządu federalnego, bądź też przekazuje je do konsultacji względnie ratyfikacji do Bundestagu i Bundesratu;
- wdrożenie rozporządzeń i wytycznych musi następować zgodnie z obowiązującymi zasadami prawa państwowego, administracyjnego oraz europejskiego w przewidzianych terminach (za każdą zawnioną bez uzasadnienia zwłokę wdrożenia decyzji w razie potrzeby stosuje się określone kary wobec poszczególnych resortów, nie wyłączając kar pieniężnych) [Europäische Entscheidungsfindung in der Bundesregierung, Stand 30.04.2015].

Wdrażanie TL na polu polityki europejskiej Niemiec postępuje zgodnie ustalonymi procedurami. Zgodnie z orzeczeniem FTK następuje szybsze przekazanie informacji rządu federalnego do Bundestagu i Bundesratu, ale osłabiona została rola koordynacyjna AA. Umocniona natomiast została pozycja Urzędu Kanclerskiego. W interesującej na sprawie wypracowania stanowiska Niemiec wobec kryzysu strefy euro w latach 2010–2013 szczególnie ważna rola przypadła ministerstwu finansów [zob. *Europapolitische Rolle des BMF*, 2013].

Rola międzynarodowa zjednoczonych Niemiec w drugiej dekadzie XXI w. odzwierciedla długofalowe interesy i cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Wynikają one zarówno z doświadczeń historycznych dawnej RFN, jak też umiejętności działania kolejnych ekip rządzących zjednoczonych Niemiec po 1990 r. na rzecz ich kontynuacji oraz zmian zgodnie z przeobrażeniami bliższego i dalszego otoczenia międzynarodowego. W ujęciu syntetycznym zasadnicze kierunki aktywności międzynarodowej Niemiec po 2005 r. można przedstawić następująco:

- doskonalenie procesu integracji europejskiej w ramach UE;
- członkostwo w NATO i dalszy rozwój współpracy transatlantycznej z USA;
- bliska współpraca z pozostałymi regionami i państwami europejskimi;
- rozwiązywanie problemów globalnych w ramach ONZ, innych struktur i organizacji międzynarodowych;
- poszerzanie współpracy z państwami w Azji, Afryce i Ameryce Łacińskiej, przy preferowaniu państw progowych i nowych centrach siły, i udzielaniu pomocy rozwojowej państwom biednym.

Priorytety i preferencje kolejnych koalicji rządzących precyzowały poszczególne rozdziały umów koalicyjnych – wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD – „**Sprawiedliwa globalizacja – Niemcy w Europie na świecie**” [zob. *Koalitionsvertrag*, 2005 /V, s. 125–140], rządu chadecko-liberalnego „**Bezpieczny pokój poprzez partnerstwo i odpowiedzialność w Europie i na świecie**” z 24 października 2009 r. [zob. *Koalitionsvertrag*, 2009, 120:130] oraz w dwóch rozdziałach wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD: z 27 listopada 2013 r. „**Silna Europa**” oraz „**Odpowiedzialność w świecie**” [zob. *Koalitionsvertrag* 2013/5 i 6].

Rozwinięcie i doprecyzowanie stanowiska rządu federalnego następuje każdorazowo w deklaracjach rządowych, wygłaszanych na forum Bundestagu przez kanclerza lub z jego upoważnienia przez ministra spraw zagranicznych. Natomiast konkretne decyzje poszczególnych mi-

nistrów, zwłaszcza spraw zagranicznych, obrony i współpracy rozwojowej, finansów są podejmowane zgodnie z wytycznymi lub dyrektywami kanclerza federalnego.

#### **1.4. Fazy kształtowania strategii zwiększenia roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec**

Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r., a zwłaszcza od chwili utworzenia rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w 2005 r., główne kierunki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, charakteryzowały się działaniami na rzecz ich kontynuacji. Natomiast w umowach koalicyjnych oraz deklaracjach kanclerzy kolejnych rządów na forum Bundestagu konkretyzowano każdorazowo, wynikające z nowych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych – określone modyfikacje i priorytety w poszczególnych kierunkach aktywności międzynarodowej Niemiec (zob. wyżej 1.3). Było to widocznie od chwili działań na rzecz przezwyciężenia skutków światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+ oraz przejęcia pierwszoplanowej roli przez rząd chadecko-liberalny w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro UE od 2009 r. [por. szerzej Cziomer 2013, s. 70 i nast.]. Uległy wobec kanclerz Merkel minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle z FDP wykorzystał te atuty zabiegając o podniesienie rangi i znaczenia międzynarodowego Niemiec w skali europejskiej i globalnej. Wiadomo to z jego biografii [zob. Wichmann 2015] oraz krytycznej oceny jego działalności politycznej jako przewodniczącego FDP, wicekanclerza oraz ministra spraw zagranicznych po 2009 r. [por. Genstert 2011]. Nie bez znaczenia były wypowiedzi polityków zagranicznych, opowiadających się już pod koniec 2011 r. publicznie za koniecznością przejęcia przez Niemcy większej roli międzynarodowej, chociażby przykładowo w ratowaniu strefy euro.

Potwierdzeniem powyższej tezy było między innymi głośne w mediach niemieckich wystąpienie polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, który na spotkaniu w DGAP w Berlinie 28 listopada 2011 r. stwierdził między innymi: „...Co, jako minister spraw zagranicznych Polski, uważam za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa i dobrobytu Europy dziś, w dniu 28 listopada 2011 roku? Nie jest to terrorizm, nie są to Talibowie, i już na pewno nie są to niemieckie czołgi. Nie są to nawet rosyjskie rakiety, którymi groził Prezydent Miedwiediew, mówiąc, że rozmieści je na granicy Unii Europejskiej. Największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i dobrobytu Polski byłby upadek strefy euro. Niemcy stały się niezbędnym narodem Europy. Nie

możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformom. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski *domagam się od Niemiec tego, abyście – dla dobra Waszego i naszego – pomogli tej strefie euro przetrwać i prosperować. Dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić. Zapewne jestem pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który to powie: Mniej zaczynam się obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej bezczynności...*” [podkr. moje EC; zob. Sikorski, 28.11.2011].

Równocześnie nie brak było krytycznych ocen braku zdecydowania Niemiec w kierunku przejęcia większej odpowiedzialności międzynarodowej. Wynikały one między innymi z podjęcia, z inspiracji ministra Westerwelle’go, decyzji o wstrzymaniu się od głosu przedstawiciela RFN w marcu 2011 r. w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w Nowym Jorku w odniesieniu do rezolucji RB w sprawie podjęcia interwencji zbrojnej w Libii przeciwko dyktatorowi Muammarowi Kadhafiemu. W krytycznych uwagach na temat aspiracji, a zarazem niezdecydowania rządu chadecko-liberalnego w sprawie przejęcia przywództwa międzynarodowego celowali znani naukowcy i dziennikarze brytyjscy. Na sprzeczności w ocenie roli polityczno-militarnej Niemiec skazywał jeden z dyrektorów londyńskiej placówki Europeen Concil on Foreign Relations; jego zdaniem: „Generalnie postrzega się Niemcy jako mocarstwo cywilne. Jednak silne forsowanie przez Republikę Federalną czynnika gospodarczego nie odpowiada tej koncepcji. Ponadto Niemcy, opowiadając się refleksyjnie za multilateralizmem, są obecnie w jeszcze mniejszym stopniu niż przed zjednoczeniem gotowi do przekazywania swej suwerenności na rzecz instytucji międzynarodowych. Równocześnie kraj ten próbuje w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych jak np. ONZ uzyskiwać coraz większe wpływy: starając się od czasów koalicji czerwono-zielonej na czele z Gerhardem Schröderem o stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa. Wydaje zatem, iż w ciągu ostatnich dziesięciu lat tożsamość Republiki Federalnej jako mocarstwa cywilnego się rozvodniła”.

Natomiast komentator polityki międzynarodowej brytyjskiego dziennika „Financial Times” Gideon Rachman nawiązując do pytania polskiego ministra spraw zagranicznych Sikorskiego w Berlinie w listopadzie 2011 r. zauważa: „...Dzisiaj Niemcy są konfrontowane często żądaniami silniejszego przejęcia przez nie roli lidera w ramach Europy, a nawet w skali globalnej. Samo postawienie życzenia w odniesieniu do potrzeby «przejęcia przywództwa międzynarodowego» budzi w tym kra-

ju mieszane uczucia, a ponadto wydaje się, iż wielu obywateli i wyborców niemieckich nie jest przygotowanych psychologicznie na przejęcie takiej nowej roli międzynarodowej. Być może podejrzewają oni nawet, iż «przywództwo» oznacza zapłatę określonej ceny, bądź to w formie pieniędzy, bądź też życia żołnierzy” [zob. Rachman 2012/3, s. 3].

Od początku drugiej dekady XXI w. sprawa wzrostu roli międzynarodowej Niemiec nabierała na znaczeniu nie tylko w Niemczech, lecz także poza ich granicami. Zagadnienie powyższe absorbowало szczególnie dwa czołowe think thanki niemieckie – DGAP oraz Fundację Nauka i Polityka (SWP) w Berlinie. Dyrektor DGAP E. Sandschneider podkreślał w swoim esej, iż Niemcy nie powinny się tylko koncentrować w swojej polityce zagranicznej na problemach europejskich, ale przejąć większą odpowiedzialność w szerszym wymiarze międzynarodowym jako mocarstwo „współkształtujące” (Gestaltungsmacht). Taka rola nie oznaczała aspiracji RFN do pełnienia funkcji mocarstwa hegemonalnego, lecz rozważne działania na arenie międzynarodowej, biorąc pod uwagę następujące zasady i interesy:

- po pierwsze, kierowanie się przy rozwiązywaniu problemów globalnych w większym stopniu interesami geoeconomicznymi, niż geopolitycznymi;
- po drugie, preferowanie w płaszczyźnie globalnej i regionalnej współpracy multilateralnej dla ochrony własnych interesów politycznych i multilateralnych;
- po trzecie, ostrożnie angażować własny potencjał w rozwiązania siłowe, reagując w większym stopniu na oczekiwania pochodzące od uczestników zewnętrznych;
- po czwarte, nie rezygnować ze stosowania weta, jeśli wynika to każdorazowo z konkretnych interesów [zob. Sandschneider, 2012/10, s. 8–15].

Dwóch naukowców z czołowej placówki badawczej w Berlinie – Fundacji Nauka i Polityka (SWP) podjęło próbę określenia nowych zasad i strategii postępowania kolejnych rządów federalnych na tle długofalowych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Niezależnie od zmieniających się okoliczności oraz ekip rządzących w Niemczech, nową strategię postępowania RFN w stosunkach międzynarodowych powinny charakteryzować następujące zasady i wartości:

- a) zdolność i gotowość elit politycznych i kół rządzących do przewożenia w polityce międzynarodowej;
- b) umiejętność przejęcia „roli mocarstwa współprzewodzącego” (Mit-Fuehrungsmacht) w Europie i najbliższym sąsiedztwie;

- c) umiejętność elastycznego podejścia do zmieniających się konstelacji w świecie;
- d) wykorzystanie własnych wartości i tworzenie spójnych koncepcji ładu międzynarodowego w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec;
- e) zdolność dokonywania wyboru prawidłowych partnerów do współdziałania w ramach szybko zmieniających się wyznaczników międzynarodowych (Rahmenbedingungen) [zob. Kaim, Perthes, 2012, s. 1–11].

Dyskusje powyższe toczyły się od przełomu 2011/2012 równoległe do prac Sztabu Planowania AA przy aprobacie Urzędu Kanclerskiego z udziałem naukowców DGAP i SWP nad nową koncepcją rządu CDU/CSU/FDP: „Globalizację kształtować – partnerstwo rozbudować – odpowiedzialność dzielić”, której rangę podniesiono do dokumentu przyjętego przez Bundestag [zob. *Gestaltungskonzept der Bundesregierung* 8.02.2012]. Dokument powyższy przedstawiał priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, uwzględniając jednak w szerszym zakresie ich relacje w odniesieniu do „współdecydujących mocarstw” (Gestaltungsmächte) na trzech kontynentach: Ameryce Łacińskiej – Azji i Afryce, które w ciągu pierwszej dekady XXI w. osiągnęły znaczne sukcesy gospodarcze, a niektóre z nich posiadają znaczne zasoby surowców, w tym energetycznych. Pozwoliło to rządowi chadecko-liberalnemu nieco zmodyfikować koncepcję polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Na początku 2013 r. w końcowej fazie rządu chadecko-liberalnego koncepcja powyższa eksponowała w ramach „punktów ciężkości” (Schwerpunkte) określone priorytety:

- **Pierwszy punkt ciężkości** stanowi „Europa i jej sąsiedzi” w aspekcie regionalnym; rozróżnia się tu następujące priorytety: 1. UE przekształca się przez wdrożony 1. stycznia 2013 r. pakt fiskalny oraz działania na rzecz wzrostu i podniesienia konkurencyjności w „unię stabilności”, w celu doprowadzenia do przezwyciężenia kryzysu strefy euro i nadania długofalowo zreformowanej UE nowego kształtu;
- ważnymi aspektami umocnienia pozycji międzynarodowej UE jest rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony – oraz wsparcie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ);
- Niemcy aktywnie współpracują z wszystkimi 28 państwami członkowskimi, pozostawiając otwartą sprawę dalszego poszerzenia Unii, zwłaszcza w odniesieniu do Bałkanów Zachodnich;



- ważnym aspektem politycznym jest poszerzenie trójstronnych konsultacji niemiecko-francusko-polskich w ramach „Trójkąta Weimarskiego” o Rosję;
- wraz z pozostałymi państwami członkowskimi Niemcy są zainteresowane współpracą z „szerszą Europą” – w ramach „Partnerstwa Wschodniego” oraz „Unii dla Śródziemnomorza”.

**Drugim punktem ciężkości** jest „współpraca transatlantycka” z elementami działania w ramach NATO oraz ścisłą współpracą z USA w celu utworzenia wspólnego Rynku Wewnętrznego po zakończeniu zainicjowanych rozmów UE-USA (TIPP).

**Trzecim punktem ciężkości** jest zaangażowanie się Niemiec we współpracę w ramach ONZ, G8 i G20 oraz rozwiązywanie problemów globalnych w aspekcie dwu- i wielostronnym,

**Czwarty punkt ciężkości** to współpraca z „nowymi centrami siły” (neue Kraftzentren), czyli państwo wschodzących gospodarek, takich jak Chiny, Indie, Brazylia i Rosja (BRIC) oraz innymi państwami Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej, z którymi współpraca rozwija się we wszystkich płaszczyznach i służy dobrze interesom politycznym i gospodarczym Niemiec. Od 2012 r. w literaturze naukowej i praktyce politycznej określano je jako „mocarstwa współdecydujące”,

**Piąty punkt ciężkości** wiąże się z dążeniem do: 1) wzmocnienia ochrony praw człowieka oraz 2) udzielania pomocy humanitarnej w skali globalnej i regionalnej [Auswärtiges Amt, 8.03.2013].

Pod sam koniec kadencji koalicji chadecko-liberalnej Sztab Planowania AA zlecił wykonanie kolejnej, bardziej kompleksowej, pogłębionej i specjalistycznej ekspertyzy w formie raportu na temat nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec pt.: *Nowa siła. Nowa odpowiedzialność. Elementy niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dla świata w okresie przełomu*. Prace nad raportem trwały od listopada 2012 r. do października 2013 r. w zespole kilkudziesięciu specjalistów pod organizacyjnym i merytorycznym kierownictwem Niemieckiego Instytutu Bezpieczeństwa i Polityki, działającego ramach wspomnianego już czołowego think tanku w Berlinie SWP oraz amerykańskiej fundacji w Niemczech (German Marshall Fund of the United States – GMF). Przygotowywano go w czterech grupach roboczych. Przyjęte w nim oceny i ustalenia mają charakter wspólnego raportu interdyscyplinarnego; sygnowali go zarówno czołowi specjaliści w zakresie stosunków międzynarodowych, polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa ze wszystkich ważniejszych ośrodków naukowych RFN, jak też eksperci z poszczególnych resortów rządu federalnego (głównie Sztabu Planowania AA, ministerstw obrony i innych resortów), deputowani z wszystkich frakcji Bundestagu

(łącznie z Partią Lewicową), przedstawiciele kół gospodarczych, eksperci różnych think tanków i fundacji, dziennikarze, znani publicyści – w czterech zakresach tematycznych: Niemcy a ład międzynarodowy, Niemcy a Europa, Niemcy oraz strategiczne relacje (z państwami wchodzącymi gospodarek i regionalnych „centrów siły” – uwaga E.C.), Niemcy a bezpieczeństwo międzynarodowe.

Generalna teza raportu brzmi, że po 1990 r. zjednoczone Niemcy skorzystały znacznie na przekształceniach systemu międzynarodowego jako najbardziej demokratyczne państwo w historii niemieckiej, uzyskując większą siłę i wpływ, z czego wynika dla nich również konieczność przejęcia większej odpowiedzialności międzynarodowej. Niemcy muszą reagować aktywnie na zachodzące przemiany w ONZ, NATO i UE, koncentrując się na przezwycięzeniu kryzysu procesu jedności europejskiej. W tym kontekście w odniesieniu do strefy euro raport stwierdza między innymi: „...Przezwycięzenie kryzysu [UE – uwaga E.C.] jest ponadto przesłanką do tego, aby Niemcy osiągnęły inne cele strategiczne: bez stabilizacji i uzdrowienia strefy euro nie będzie dla Republiki Federalnej długofalowego wzrostu gospodarczego, bez rozwiązania tego kryzysu Niemcy nie zdołają osiągnąć znaczących efektów w skali globalnej” (s. 20).

Dalej raport, wymieniając różne aspekty kryzysu strefy euro, kryzysu banków, zadłużenia, wzrostu gospodarczego, zdolności konkurencji, politycznego, społecznego, kierowania i przewodzenia i braku legitymizacji, sugeruje podjęcie pragmatycznych działań przy pomocy małych kroków, w celu utworzenia nowej architektury Europy, lepiej przygotowanej do zwalczania potencjalnych zagrożeń w przyszłości. Winny one zmierzać do dalszego pogłębienia UE, realizując dwa modele:

Model: I Silniejsze ramy europejskie dla reform narodowych (państw członkowskich),

Model II: Więcej zdolności do wspólnych działań w płaszczyźnie europejskiej.

### **Najważniejsze rekomendacje końcowe raportu dla ośrodków decyzyjnych:**

#### **A. W odniesieniu do polityki europejskiej Niemiec:**

- „Celem Niemiec w polityce europejskiej winno być dalsze pogłębienie wspólnoty, aby przygotować UE do przezwyciężenia wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań bez narażania demokracji;
- Niemcy winny się włączyć do poszerzenia UE o Bałkany Zachodnie, zabiegać o stworzenie możliwie stabilnych powiązań między UE a Turcją, jak również zaangażować konsekwentnie wszelkie swoje środki, aby UE doprowadziła do stabilności oraz dobrego rządzenia u swoich sąsiadów południowych i wschodnich;

- Niemcy winny działać w kierunku dalszego rozwoju WPZBiO UE, wzmacniając ESDZ i pozycję jej Wysokiego Przedstawiciela oraz umożliwiając jego wybór w oparciu o głosownie większościowe” (s. 28).

#### **B. W odniesieniu do relacji strategicznych Niemiec:**

- „Niemcy winny utrzymywać przede wszystkim sprawdzone partnerstwa, wzmacniając i rozwijając je w ramach UE, NATO i ONZ. Winny one mieć pierwszeństwo wobec relacji z nowymi mocarstwami wschodzącymi i centrami siły;
- Niemcy winny wzmocnić partnerstwa z takimi nowymi mocarstwami, których interesy pokrywają się z interesami Niemiec i Europy, zwłaszcza zaś wspierać współpracę z mocarstwami regionalnymi w organizacjach międzynarodowych;
- W ramach swej polityki zagranicznej Niemcy winny wiązać ze sobą nowe mocarstwa bądź to poprzez ich zachęcanie do konstruktywnej współpracy, bądź też poprzez ograniczanie z nimi współpracy (przykładowo poprzez dywersyfikację dostaw surowców energetycznych, bądź też poprzez tworzenie regionalnej przeciwwagi wobec nich)” (s. 36).

#### **C. W zakresie polityki bezpieczeństwa:**

- „Polityka bezpieczeństwa pojmowana jako ryzyko zarządzania kryzysowego wymaga wymiaru ogólnopañstwowego oraz wzmocnienia takich zakresów jak wiedza, analiza i strategiczne przewidywanie, między innymi w zakresie ponadresortowej analizy ryzyka;
- W Bundestagu Niemieckim winna zostać utworzona Komisja Kryzysowo-Misyjna. Udział parlamentu w wyrażeniu zgodny na misje zewnętrzne (stabilizacyjne – uwaga E.C.) winien być bardziej elastyczny przykładowo z posiadaniem uprawnienia do odwołania misji przy równoczesnym wcześniejszym włączeniu go przez egzekutywę do konsultacji oraz możliwości uczestnictwa w wymianie informacji z parlamentami krajów sojusznicznych;
- W celu lepszego przekazania opinii publicznej aktualnych wyzwań w zakresie polityki bezpieczeństwa, rząd federalny winien regularnie przedkładać raporty o stanie bezpieczeństwa Niemiec” (s. 44; zob. Neue Macht. Neue Verantwortung, 2013, Oktober].

Z dodatkowych informacji na temat przygotowania powyższego materiału analitycznego wynika, iż wśród uczestników nie było powszechnej zgody w odniesieniu do poszczególnych zakresów i rekomendacji raportu końcowego. Dyskusyjne mogą być również niektóre sformułowania raportu w odniesieniu do roli ONZ, misji NATO i innych, które wymagałyby dalszych uściśleń. W sumie jednak nawet zasygnalizowane tu ważniejsze punkty i rekomendacje raportu pozwalają na ogólną orientację w podejściu niemieckich ośrodków analitycznych w do potencjalnych dylematów i wy-

zwań w poszukiwaniu nowej roli międzynarodowej i odpowiedzialności Niemiec w dobie kryzysu strefy euro oraz nowych wyzwań globalizacji.

Raport ten miał ogromne znaczenie dla praktyki politycznej w Niemczech. Jego publikacja zbiegła się bowiem z utworzeniem w wyniku wyborów do Bundestagu z 27 września 2013 r. nowej koalicji rządzącej w RFN – CDU/CSU i SPD oraz pracami nad wspólną umową koalicyjną. Analiza i oceny zawarte w raporcie były na tyle ważne i reprezentatywne, że wpłynęły w dużym stopniu na kształt i postanowienia przygotowywanej jesienią 2013 r. umowy koalicyjnej na temat poszczególnych zakresów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa kolejnego rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD. Przywołane poniżej wybrane fragmenty umowy koalicyjnej z 27 listopada 2013 r. pokazują wybór i hierarchię elementów strategii Niemiec poszukujących nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej na okres całej kadencji rządu CDU/CSU/SPD do 2017 r. Ocena stopnia realizacji powyższych założeń zostanie dokonana w dalszych rozdziałach monografii.

W odróżnieniu od wcześniejszych umów koalicyjnych z lat 2005 i 2009 w chadecko-socjaldemokratycznej umowie koalicyjnej z 27 listopada 2013 r. poświęcono bardzo dużo miejsca roli i odpowiedzialności Niemiec w Europie oraz w szerszej skali międzynarodowej [zob. Koalitionsvertrag, 27.11.2013, s. 1–127].

Nowością powyższego dokumentu było między innymi stwierdzenie już w jego preambule: „...Niemcom jako największej gospodarce w Europie przypada szczególna odpowiedzialność za cały kontynent. Wiemy, iż Niemcom może powodzić się dobrze, jeśli Europa będzie miała dobrą przyszłość. Naszym celem jest wyprowadzenie wzmocnionej Europy z kryzysu – jako stabilną Europę zrównoważonego rozwoju. Zasadniczą przesłankę tego stanowi Euro jako silna i stabilna waluta. Nasza zasada brzmi: solidarność i własna odpowiedzialność są współzależne. Drogi powyższej nie da się pogodzić z uwspólnotowaniem długów. Potrzebujemy więcej współzawodnictwa poprzez reformy strukturalne oraz impulsy wzrostu dla wszystkich państw członkowskich. Europa socjalna posiada dla nas takie samo znaczenie, jak wodności rynkowe Rynku Wewnętrznego” (zob. s 12).

W rozdziale 6 „Silna Europa” wskazano poza koniecznością przezwyciężenia kryzysu strefy euro na dużą odpowiedzialność polityczną Niemiec w Europie oraz ich priorytety w polityce europejskiej, stwierdzając między innymi – „...Wiarygodność UE w jej międzynarodowym działaniu na rzecz ochrony praw człowieka zależy w dużym stopniu od tego w jaki sposób są konsekwentnie wewnętrznie przestrzegane. Rząd federalny w oparciu o postanowienia artykułu 7 Traktatu o UE(TUE) stosownie do opowiada się ustanowieniem skutecznego mechani-

zmu przestrzegania demokratycznych standardów w Europie w celu gwarantowania ochrony wartości stosownie do treści artykułu 2 TUE. Partnerstwo niemiecko-francuskie jest wyjątkowe w swojej szerokości i głębi. Nasze kraje jako silne gospodarki narodowe posiadają zarówno szczególny interes, jak też możliwości w znaczny stopniu kształtować jedność europejską oraz wzmacniać dobrobyt, bezpieczeństwo i zdolność konkurencyjną UE. Będziemy systematycznie wdrażać krok po kroku uchwaloną 22 stycznia 2013 r. Agendę niemiecko-francuską. Nasze partnerstwo z Polską będziemy pogłębiać oraz ich wielorodność dalej rozwijać. Możliwości współdziałania w ramach Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży poszerzać, nadając długofalową perspektywę miejscom spotkań w Oświęcimiu i Krzyżowej. Będziemy intensyfikować współpracę z Francją i Polska w ramach Trójkąta Weimarskiego. Chcemy nadal rozbudowywać dwustronne inicjatywy z naszymi środkowoeuropejskimi partnerami. Niemiecko-czeskiemu Forum Przyszłościowemu oraz funduszowi niemiecko-czeskiemu chcemy stworzyć perspektywę powyżej 2017 r.” (zob. s. 109/110). Nieco dalej w odniesieniu do roli OBWE stwierdzono dodatkowo: „...Rząd federalny wyraża gotowość w uzgodnieniu z Polską i Francją do przejęcia większej odpowiedzialności w ramach OBWE” (zob. s. 115).

Istotę nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec określono we wstępie do rozdziału 7. „Odpowiedzialność w świecie”, stwierdzając: „Niemcy są gotowe do przejęcia swojej roli międzynarodowej. Chcemy aktywnie współkształtować porządek globalny. Będziemy się przy tym kierowali interesami i wartościami naszego kraju. W skali całego świata Niemcy opowiadają się za pokojem, wolnością i bezpieczeństwem oraz sprawiedliwym porządkiem międzynarodowym, przestrzeganiem praw człowieka, stosowaniem prawa międzynarodowego, jak również zrównoważonego rozwoju i zwalczania biedy. Jesteśmy stosownie do oczekiwań uczestniczyć w rozwiązywaniu kryzysów i konfliktów. Na pierwszym miejscu stawiamy środki dyplomatyczne, pokojowe regulacje pokojowe i współpracę rozwojową. Opowiadamy się za wiarygodnością oraz solidarnością sojuszniczą. Zamierzamy być dobrym partnerem przy kształtowaniu sprawiedliwego ładu pokojowego” (zob. s. 117).

Powyższą deklarację do przejęcia przez Niemcy większej roli i odpowiedzialności uzasadniono następnie szczegółowo w kolejnych akapitach rozdziału 7, poświęconych poszczególnym zakresom polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej. Poniżej (z racji obszerności tematu) podajemy tylko tytuły powyższych akapitów:

- „Wzmocnienie partnerstwa transatlantyckiego i NATO;
- Otwarty dialog i szersza współpraca z Rosją;

- Nowa dynamika rozbrojenia i kontroli zbrojeń;
- ONZ, globalny dialog i strategiczne partnerstwo z regionami (Bliższego Wschodu, Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej);
- Zagraniczna polityka kulturalna i oświatowa;
- Kształtowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez wszystkie resorty rządu federalnego [podkr. - E.C];
- Nowe wyposażenie Bundeswehry;
- Ochrona i wsparcie praw człowieka;
- Pomoc humanitarna;
- Współpraca gospodarcza i zrównoważony rozwój w odniesieniu do krajów rozwijających się” (zob. treść wszystkich akapitów: Koalitionsvertrag, 27.11.2013, s. 117–127).

Umowa koalicyjna CDU/CSU i SPD z 27 listopada 2013 r. zawierała jednoznaczna zapowiedź (drugiego po 2005 r.) rządu Wielkiej Koalicji na czele z kanclerz Merkel do poszerzenia praktycznych działań na rzecz wzrostu roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec. Odnosiła się ona nie tylko do wymiaru europejskiego, lecz również globalnego. Na marginesie warto podkreślić, iż ważnym elementem w chadecko-liberalnej umowie koalicyjnej z 26 października 2009 r. było przevorsowane przez FDP odwołania do tradycyjnej niemieckiej „kultury wstrzemięźliwości militarnej” – wyrażonej dosłownie w fragmencie powyższej umowy: „...Działania militarne podejmujemy tylko wtedy, jeśli możemy to uczynić tylko w ramach ONZ, NATO i EU, na podstawie właściwej legitymizacji prawnomiędzynarodowej. Nie dotyczy to niezbywalnego prawa do samoobrony (Kultur der Zurueckhaltung)” [zob. Koalitionsvertrag, 26.11.2009, s. 123].

Nie było dziełem przypadku, że sformułowania takiego nie umieszczono we wspomnianym wyżej chadecko-socjaldemokratycznym w układzie koalicyjnym z jesieni 2013 r., kiedy to utrzymywały się stare i narastała fala nowych konfliktów, i kryzysów międzynarodowych.

Sprzyjającą okazją dla czołowych polityków niemieckich do rozpropagowania strategii nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec była ciesząca się dużą renomą, organizowana na przełomie stycznia i lutego 2014 r. w Monachium – jubileuszowa 50. Monachijska Międzynarodowa Konferencja Bezpieczeństwa (MSK) z udziałem czołowych polityków i ekspertów z Niemiec, USA, ważniejszych państw europejskich a nawet z innych kontynentów. W pierwszym dniu konferencji, 31 stycznia 2014 r. wystąpił prezydent federalny Joachim Gauck, opowiadając się zdecydowanie za koniecznością zwiększenia aktywności międzynarodowej Niemiec, nie unikając interwencji wojskowych Bundeswehry przy rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych oraz przywracaniu

stabilności zagrożonych regionów i państw [zob. Gauck, 31.01.2014]. W drugim dniu obrad MSK 1 lutego 2014 r. ministrowie spraw zagranicznych Frank Walter Steinmeier oraz obrony Ursula von den Leyen rozbudowali tezy prezydenta Gaucka w odniesieniu do potrzeby kreowania nowego podejścia do polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa i obrony Niemiec. W ocenie niektórych ekspertów niemieckich wystąpienia prezydenta Gaucka, Steinmeiera oraz von der Leyen w Monachium miały wyłącznie aspekt propagandowy, gdyż stopniowe zmiany w przekształcaniu strategii nowej roli międzynarodowej Niemiec dojrzały w think tankach berlińskich (DGAP i SWP) już od przełomu 2011/2012. Natomiast kulisy przygotowania programowego wystąpienia w Monachium Gaucka polegały na tym, iż szefem sztabu jego pisarzy przygotowujących teksty został w lecie 2013 r. członek amerykańskiego think tanku transatlantyckiego GMF Thomas Kleine-Brockdorf. Miał on osobiście duży wpływ na ostateczną redakcję wystąpienia Gaucka na forum MSK w Monachium [zob. Rinke, 2014/4/Juli/August s. 8–13].

Po MSK minister spraw zagranicznych Steinmeier zainicjował w lutym 2014 r. debatę na temat „Review 2014 Aussenpolitik weiter denken: Krise-Europa – Ordnung” (Przegląd polityki zagranicznej 2014, Kryzys – Europa – Ład) z udziałem 57 naukowców, polityków i ekspertów z 26 państw, którzy przygotowali 52 krytyczne analizy z uwagami i wnioskami do realizacji polityki zagranicznej Niemiec.

Następnie zorganizowano kolejne spotkania merytoryczno-dyskusyjne z: 1) autorami opracowań; 2) wybranymi grupami społeczno-zawodowymi; 3) dyplomatami AA w celu przygotowania wdrożenia zaleceń i zmian w ciągu 18 miesięcy od chwili przedstawienia raportu końcowego przez Steinmeiera (20.02.2015 r.) Efektem miały być zmiany strukturalno-funkcjonalne AA w celu szybszej, skuteczniejszej oraz prawidłowej z punktu interesów Niemiec reakcji na wydarzenia międzynarodowe [zob. Review 2014].

Realizacja tego planu przysporzyła wówczas ministrowi spraw zagranicznych Steinmeierowi popularności. W badaniach sondażowych był nawet czasowo na pierwszym miejscu, przed kanclerz Merkel. Realizacja niektórych postulatów i rekomendacji miała zostać wdrożona w poszczególnych departamentach AA w ciągu 18 miesięcy.





## Rozdział 2

# Rola Niemiec w rozwiązywaniu międzynarodowych kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku

---

W drugiej dekadzie XXI wieku Niemcy stanęły wobec szeregu nowych wyzwań międzynarodowych o charakterze gospodarczo-finansowym i politycznym. W porównaniu z partnerami zachodnimi Niemcy szybciej przezwyciężyły skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+. Umocniło to ich pozycję międzynarodową oraz pozwoliło między innymi na odgrywanie pierwszoplanowej roli w rozwiązywaniu takich złożonych kryzysów jak: zadłużenie strefy euro (2010–2015); masowego napływu w latach 2014–2016 nielegalnych uchodźców do UE; dążenia do utrzymania spójności UE po Brexicie w latach 2016–2017. Pierwszy z tych kryzysów został w zasadniczej części przezwyciężony, a drugi dotyczący kryzysu strefy euro wymaga dalszego rozwiązywania. Natomiast trzy kryzysy: napływu uchodźców, Brexit oraz konieczność utrzymania spójności UE stanowią wielkie wyzwanie dla rozwoju całej Europy.

### 2.1. Implikacje światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+ dla Niemiec

Od utworzenia Wielkiej Koalicji chadecko-socjaldemokratycznej na czele z kanclerz Merkel jesienią 2005 r. Niemcy zmierzały do poprawy sytuacji gospodarczo-społecznej (zob. wyżej 1.1), która jednak gwałtownie pogorszyła się z chwilą wybuchu światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Jego początki były związane z nieprawidłowościami, w funk-

cjonowaniu oraz nadzorze sektora bankowego w USA oraz masowymi spekulacjami przy udzielaniu kredytów mieszkaniowych, przepływu funduszy inwestycyjnych, hipotecznych itp. Pierwsze oznaki w USA pojawiły się w 2007 r. i przybierały stopniowo na sile, dlatego kryzys ten często nazywano jako rozwojowy kryzys 2007+. Jesienią 2008 r. kryzys dotknął wysokorozwinięte państwa zachodnie, zwłaszcza powiązane silnie z gospodarką amerykańską, także Niemcy. Wysokość strat z jego tytułu dla całej gospodarki świata zachodniego obliczono na ok. 4,1 bilionów dolarów amerykańskich.

Już jesienią 2008 r. w związku z zagrożeniem upadłością banku monachijskiego – Hypo Real Estate (HRE) większe banki niemieckie i rząd federalny podjęły różne działania w celu powstrzymania zagrożeń upadłościami dla sektora finansowego RFN. Początkowo na powyższy cel przeznaczono gwarancje w wysokości 50 mld euro. 5 października 2008 r. kanclerz Merkel z ministrem finansów Peerem Steinbrückiem z SPD na wspólnej konferencji prasowej zapowiedzieli pełne gwarancje kredytowe dla wszystkich prywatnych wkładów (oszczędności) w bankach niemieckich. Była to ważna decyzja psychologiczno-polityczna tonująca pierwsze oznaki paniki w społeczeństwie niemieckim.

Decyzje powyższe nie zahamowały ujemnych implikacji światowego kryzysu finansowo-gospodarczego dla Niemiec. Od przełomu lat 2008/2009 Niemcy znalazły się w stanie recesji gospodarczej, co ilustrują najważniejsze wskaźniki i pierwsze szacunki rozwoju społeczno-gospodarczego ujęte w tabeli 2.1.

Tabela 2.1. Podstawowe wskaźniki i szacunki rozwoju gospodarczego Niemiec w latach 2008–2010 w procentach

| Dane / Rok                  | 2008  | 2009   | 2010  |
|-----------------------------|-------|--------|-------|
| Realny PKB                  | 1,3%  | -6,0%  | 0,5%  |
| Konsumpcja prywatna         | -0,1% | -0,1%  | -0,3  |
| Nakłady inwestycyjne brutto | 4,4%  | -8,1%  | -0,3% |
| Popyt wewnętrzny            | 1,7%  | -1,5%  | 0,2%  |
| Eksport                     | 2,7%  | -18,8% | 0,9%  |
| Import                      | 4,0%  | -10,6% | 0,4%  |
| Indeks spożycia             | 2,6%  | 0,3%   | 0,7%  |
| Zatrudnieni w mln           | 40,3  | 39,8   | 38,8  |
| Bezrobotni w mln            | 3,3   | 3,7    | 4,6   |

Źródło: Bundesregierung za: FAZ-Grafik – Broucker, 23.05.2009.

Z tabeli 2.1 wynika, że w okresie narastania kryzysu finansowego pogorszyły się wszystkie główne wskaźniki rozwoju gospodarczo-społecznego Niemiec. Decydujące znaczenie miał spadek eksportu niemieckiego (2008 – 18,8%) w takich kluczowych branżach jak: samochody, maszyny i urządzenia przemysłowe oraz wyroby przemysłu chemicznego. Doprowadziło to także do zmniejszenia się importu o 10,6%, co przyczyniło się do powolnego wzrostu bezrobocia, które w 2009 r. osiągnęło stan 400 000 bezrobotnych, wzrastając w latach następnych. W wielu zakładach i koncernach powyższych branż na przełomie 2008/2009 moce produkcyjne były wykorzystane w granicach 60–70%. Oznaczało to przymusowe urlopy i spadek wynagrodzeń. Dotkliwe straty z tytułu światowego kryzysu finansowego 2008–2009 ponieśli akcjonariusze niemieccy. Tylko straty kapitału prywatnego w 2008 r. w akcjach krajowych i zagranicznych opiewały na 140 mld euro [zob. Finanzkrise 2009].

Ujemne skutki światowego kryzysu finansowego w latach 2008–2009 zmusiły rząd federalny i rządy krajowe do podjęcia działań, w tym legislacyjnych, w celu ich szybkiego przezwyciężenia. Zostały one ujęte w formie strategii rządu federalnego dla przezwyciężenia kryzysu. Składała się ona z szeregu konkretnych decyzji gospodarczo-społecznych; do najważniejszych o charakterze średniofalowym zaliczono następujące cele społeczno-gospodarcze: 1) pobudzenie popytu wewnętrznego; 2) dążenie do utrzymania produkcji, poprawy warunków działalności firm, przywrócenia ich możliwości eksportowych; 3) przeciwdziałanie bezrobociu.

Pierwszym etapem powyższej strategii było przygotowanie programu ratowania banków w związku z groźbą upadłości we wrześniu 2008 r. banku – Hypo Real Estate (HRE). „Plan ratunkowy” dla niemieckiego sektora bankowego z 17 października 2008 r. forsowany był głównie przez CDU/CSU. Przewidywał on udzielenie największego w historii RFN kredytu 500 mld euro, w tym 400 mld euro na gwarancje pożyczkowe, a 80 mld euro na kapitalizowanie instytucji finansowych. Wszystkie wkłady oszczędnościowe osób fizycznych w bankach niemieckich zostały w pełnej wysokości objęte gwarancjami rządowymi.

Kolejnymi etapami realizacji strategii były działania na rzecz pobudzenia koniunktury. Na ten cel w sumie przeznaczono 200 mld euro i przyjęto:

- 1) Pakiet koniunkturalny I (5.11.2008) – „Zabezpieczenie zatrudnienia i wzmocnienie wzrostu gospodarczego”;

2) Pakiet koniunkturalny II (13.02.2009) – „Pakt dla zatrudnienia i stabilności” [zob. Die Konjunkturpakete I–II, 2008–2009]<sup>1</sup>.

Skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego były dla Niemiec wielorakie i długofalowe. W celu załagodzenia jego negatywnych zmian gospodarczo-społecznych, rząd federalny musiał wyasygnować łącznie ok. 740 mld euro w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji, zwłaszcza na udzielanie gwarancji kredytowych firmom i bankom. Zmusiło to rząd federalny do przeforsowania w Bundestagu i Bundesradzie 29 maja 2009 r. ustawy, narzucającej krajom związkowym poważne ograniczenia ustawowe odnośnie zaciągania kredytów do określonej wysokości; w 2016 r. najwyżej do 0,35% PKB<sup>2</sup>. Kryzys powyższy mocno podważył umiejętności i morale wielu menedżerów banków i koncernów niemieckich. Nie byli oni w stanie przyznać się do popełnionych błędów, ba, niektórzy byli „podatni na korupcję i nadużycia”. Sprawa stała się głośna już na początku 2008 r. kiedy to wywiadowi niemieckiemu (BND) udało się w Lichtensteinie pozyskać płytkę CD z nazwiskami czołowych menedżerów i bankowców niemieckich lokujących nielegalnie pieniądze w tamtejszych rajach podatkowych. Szacunkowo co roku z RFN ucieka kapitał wartości ok. 70–120 mld euro do tzw. rajów podatkowych i banków zagranicznych, gwarantujących skuteczną tajemnicę kont klientów. Większa skuteczność kontroli bankowej mogłaby powyższą kwotę zmniejszyć o ok. 20 mld euro. Przeciwno oazom podatkowym nie tylko w Lichtensteinie i Szwajcarii, ale również w takich państwach UE jak Austria i Luksemburg – występował ostro i dowcipnie minister finansów Peer Steinbrück. SPD przygotowała specjalny projekt ustawy zwalczania rajów podatkowych, który początkowo ze względów taktycznych popierała kanclerz Merkel. Natomiast miał on wielu przeciwników w CDU/CSU i FDP, którzy wskazywali na brak możliwości egzekwowania za granicą wyciekłych z Niemiec podatków.

<sup>1</sup> Konsekwencje finansowo-gospodarcze dla Niemiec z tytułu obu pakietów koniunkturalnych rządu federalnego oznaczały: zmniejszenie się wpływów do budżetu federacji i krajów w l. 2009–2012 o ok. 316,3 mld euro (przewidywano zmniejszenie wpłat RFN do budżetu UE z 23,1 mld euro w 2008 r. do 22,3 mld euro w 2010 r.; stopniowy wzrost wpłat RFN zakładano od 26,6 mld euro w 2010 r.; w 2013 r. miał osiągnąć 28,9 mld euro); dalsze zadłużenia federacji na ok. 47,6 mld euro w 2009 r.; dodatkowe wydatki związane z ochroną miejsc pracy (np. Opel ok. 50 000 zatrudnionych w RFN) przez udzielanie gwarancji kredytowych dla firm i inwestorów zewnętrznych; gwałtowny wzrost upadłości podmiotów gospodarczych, w pierwszym kwartale 2009 r. (łącznie 39.004 firm, których zobowiązania wobec wierzycieli wynosiły 9,7 mld euro).

<sup>2</sup> Sama obsługa dotychczasowych kredytów i ich oprocentowania wyniosła w 2010 r. ok. 330 mld euro, a od lat 2011–2019 obsługa roczna miała kształtować się na poziomie ok. 90 mld euro [por. Illing 2012, s. 21–26].

Ostry ton wypowiedzi ministra finansów na temat rajów podatkowych i praktyk banków szwajcarskich doprowadził do napięć w relacjach Niemiec z Szwajcarią. W kwietniu 2009 r. rząd federalny przyjął stosowny projekt ustawy odnośnie zwalczania rajów podatkowych [Brennpunkt Steueroasen, 2008, s. 11–17]. W sumie przyniosło to milionowe kwoty odzyskanych pieniędzy przez budżety poszczególne krajów związkowych.

Do jesieni 2009 r., mimo częściowej stabilizacji, gospodarce niemieckiej nie udało się zahamować ujemnych skutków postępującej recesji. Miały one określony wpływ na rozwój gospodarczo-społeczny w 2010 r. i w latach następnych.

Rząd CDU/CSU/SPD, kierując się wynikami gospodarczymi za 2009 r. oraz założeniami układu koalicyjnego z 24 października 2009 r. sformułował przygotowaną przez federalny resort gospodarki i technologii strategię rozwoju na 2010 r. [zob. Jahreswirtschaftsbericht, 2010]. Uwzględnił on również przygotowany przez ministerstwo finansów projekt budżetu federalnego na 2010 r., który był przedmiotem pierwszego czytania połączonego z ostrą dyskusją w Bundestagu 19–22 stycznia 2010 r. [zob. Bundeshaushalt, 2010]. Z danych ministerstwa finansów wynikało, iż o ile w 2008 r. wpływy do budżetu federalnego były niższe od wydatków o 11,792, to w 2009 r. już o 34,461 mld euro, co wiązało się z koniecznością nowego zadłużenia netto federacji – 2009 = 47,6, 2010 = 86,1, 2011 = 43,3 i 2012 = 39,1 mld euro; zadłużenie w 2010 r. może się nawet zwiększyć do blisko 100 mld euro.

W załączniku do strategii rozwoju na 2010 r. rząd CDU/CSU/FDP wskazał na następujące działania wewnętrzne:

- 1) oprzeć politykę gospodarczą na wiarygodnych podstawach;
- 2) dostosować politykę podatkowo-fiskalną do realiów i perspektyw;
- 3) orientować się na pobudzenie ożywienia gospodarczego;
- 4) poprawić warunki działalności przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich;
- 5) powiązać wzrost gospodarczy przez podniesienie poziomu kształcenia, badań i zastosowań nowoczesnych technologii;
- 6) podejść innowacyjnie i w sposób zrównoważony do zabezpieczenia społecznego;
- 7) urealnić pod względem gospodarczej efektywności rynek pracy;
- 8) uczynić politykę energetyczną bezpieczną, wydajną i sprzyjającą klimatowi;
- 9) stworzyć nowe podstawy wzrostu i dobrobytu w wymiarze europejskim i międzynarodowym [zob. Jahreswirtschaftsbericht, 2010, s. 76–16].

Działania powyższe miały doprowadzić w 2010 r. na stopniowe przezwyciężenie skutków światowego kryzysu finansowo-gospodarczego dla Niemiec. Ilustruje to tabela 2.2.

Tabela 2.2. Wybrane dane podstawowe odnośnie całokształtu rozwoju RFN w latach światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2008–2010

| Dane/rok                                   | 2008           | 2009         | 2010 |
|--|----------------|--------------|------|
|  | Zmiany do roku | Poprzedniego | w %  |
| PKB (w cenach)                             | 1,3            | - 5,0        | 1,4  |
| Bezrobotni wg danych SBA w%                | 1,4            | -0,1         | -1,0 |
| Bezrobotni w % w wieku prod.               | 7,8            | 9,2          | 8,9  |
| Przeznaczenie PKB w cenach                 |                |              |      |
| budżety domowe                             | 0,4            | 0,4          | -0,5 |
| urządzenia                                 | 3,3            | -20,0        | 3,1  |
| budowy                                     | 2,6            | -0,7         | 1,1  |
| Popyt wewnętrzny                           | 1,7            | -1,8         | 0,6  |
| Eksport                                    | 2,9            | -14,7        | 5,1  |
| Import                                     | 4,3            | -8,9         | 3,4  |
| Zewnętrzny wkład przyrostu PKB             | -0,3           | -0,7         | 0,8  |
| Minimalne zarobki i płace na 1 pracobiorcę | 2,3            | -0,4         | 0,9  |

Źródło: Jahreswirtschaftsbericht 2010, s. 7.

Z tabeli 2.2 wynika głęboki spadek wszystkich wskaźników w 2009 r. w stosunku do roku 2008 oraz ich wzrost w szacunkach na 2010 r.

Przezwyciężenie światowego kryzysu finansowego wymagało od Niemiec ponadto zwiększenia oddziaływań zewnętrznych zarówno w aspekcie gospodarczo-handlowym, jak też polityczno-strategicznym. Jest to niezwykle rozległy obszar badawczy, który tu może zostać ujęty jedynie syntetycznie w odniesieniu do takich kwestii jak: dążenie do ożywienia handlu zagranicznego oraz prób wdrażania niektórych uzgodnień G20, rola w rozwiązywaniu wybranych problemów globalnych, próba określenia zasad, priorytetów i warunków dalszej realizacji globalnej polityki klimatycznej i energetycznej.

Do końca 2009 r., mimo znacznej stabilizacji wewnętrznej, gospodarcze niemieckiej nie udało się zahamować ujemnych skutków utrzymującej się recesji. Do jej przezwyciężenia doszło w ciągu 2010 r. Według obliczeń resortu finansów z 2013 r. straty budżetu federalnego z tytułu implikacji światowego kryzysu finansowo-gospodarczego z lata 2009–2010 wyniosły łącznie 187 mld euro [por. Greis 2016, s. 43–45].

W porównaniu z innymi państwami zachodnimi Niemcy lepiej przezwyciężyły skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Było to możliwe między innymi dlatego, iż jako piąta gospodarka świata znacznie rozbudowały od połowy pierwszej dekady XXI w. swoje kontakty gospodarczo-handlowe z państwami wschodzących gospodarek, zwłaszcza z grupy BRICS (Brazylia, CHRL, Indie, Rosja i Afryka Południowa), które nie były dotknięte kryzysem finansowo gospodarczym 2007+. Państwa grupy BRICS zyskiwały równocześnie na znaczeniu w działalności 20 najważniejszych gospodarek świata. Przekładało się to także na długofalowy wymiar strategiczno-polityczny kształtowania nowej roli międzynarodowej Niemiec.

Po powstaniu rządu wielkiej koalicji CDU/CSU/ SPD w 2005 r. w RFN podjęto szerokie badania strategiczne nad możliwością ożywienia współpracy z państwami pozaeuropejskimi na wszystkich kontynentach, w kontekście korzyści gospodarczych i politycznych dla Niemiec. Kryzys finansowy 2007+ doprowadził do znacznego poszerzenia powyższych badań w ramach, opublikowanych w serii wydawniczej, związanej z SPD Fundacją im. Friedricha Eberta [zob. Dauederstaedt, Kellermann 2007].

Podobne badania o charakterze empirycznym zainicjowała również Fundacja Nauka i Polityka w Berlinie, określając priorytety w realizacji polityki RFN wobec państw pozaeuropejskich na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. [zob. Cziomer 2014, s. 89–108]. Z badań powyższych wynikały praktyczne wnioski dla rządu federalnego, postulujące między innymi poszerzenie i pogłębienie współpracy z państwami pozaeuropejskimi i progowymi w celu lepszego przeciwdziałania globalnym wyzwaniom i zagrożeniom o charakterze gospodarczo-finansowym i politycznym.

Elementem intensyfikacji polityki rządu CDU/CSU/SPD po 2007 r. na rzecz przezwyciężenia skutków światowego kryzysu finansowego 2007+ były próby zainicjowania lepszej koordynacji współpracy państw grupy G20. Niemcy opowiadały się za nadaniem prac G20 wyższej rangi i organizowaniem dorocznych regularnych spotkań. Od chwili zaostreżenia się światowego kryzysu gospodarczo-finansowego 2007+ spotkania G20 na najwyższym szczeblu przywódców państw odbywały się już regularnie co roku (pierwsze – Waszyngton 16–17 listopada 2008 r.). Choć podejmowane na nich decyzje nie miały wiążącego charakteru dla poszczególnych państw, to jednak przyczyniły one się do lepszej koordynacji niektórych posunięć w gospodarce światowej w o wiele większym stopniu, niż w ramach spotkań najbogatszych państw uprzedemysłowionych G8 (od 2014 r. G7 bez Rosji).

Znaczenie państw G20 dla Niemiec miało charakter polityczny i gospodarczy. Państwa G20 to ok. 80% światowego PKB, 2/3 ludności oraz 3/4 handlu globalnego. Państwa członkowskie G20 w większości były ważnymi partnerami gospodarczo-handlowymi i politycznymi Niemiec. Dlatego też rząd federalny starannie przygotowywał się do każdego spotkania G20; pracami kierował zespół tzw. sherpów na czele z Larsem-Hendrikem Röllerelem doradcą kanclerz Merkel. Przygotowania spotkań na szczycie G7 i G20 wymagały konsultacji wewnętrznych w ramach rządu federalnego, grup interesu i organizacji pozarządowych, a także zewnętrznych z poszczególnymi państwami członkowskimi G20.

Światowy kryzys gospodarczo-finansowy 2007+ miał szereg ujemnych implikacji dla rozwoju społeczno-gospodarczego Niemiec w latach 2008–2009, które zostały szybko i skutecznie przezwyciężone dzięki dobrze skoordynowanym działaniom wewnętrznym rządu federalnego, rządów krajowych, pracodawców i związków zawodowych. W aspekcie międzynarodowym było to możliwe między innymi ze względu na ożywienie współpracy Niemiec z państwami pozaeuropejskimi, zwłaszcza z grupy BRICS. Niemcy zaczęły także na większą skalę podejmować działania koordynacyjne w ramach G20, co wywołało krytykę w ramach G20 niektórych aspektów niemieckiej polityki gospodarczo-handlowej, zwłaszcza w odniesieniu do uzyskiwania rokrocznie nadmiernych nadwyżek eksportowych w handlu zagranicznym.

## **2.2. Działania Niemiec na rzecz rozwiązania kryzysu strefy euro po 2010 roku**

Kryzys zadłużenia strefy euro od 2010 r. stanowił dla Niemiec ogromne wyzwanie i szansę na dalsze umocnienie swojej pozycji i roli nie tylko w strefie euro, lecz w całej UE. Równocześnie, mimo częściowych sukcesów w działaniach na rzecz rozwiązania powyższego kryzysu w latach 2010–2013, nie doszło do jego całkowitego przezwyciężenia, co oznaczało i dla rządu federalnego, i samej kanclerz Merkel nowe i ogromne wyzwania.

Zasadniczym następstwem kryzysu było nadmierne zadłużenie państw południowych strefy euro, do czego przyczyniły się:

- błędna konstrukcja Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW), zwłaszcza postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu (1997), w tym forsowanego głównie przez Francję wprowadzenia wspólnej waluty w miejsce dominacji marki niemieckiej DEM – euro (2002) jako najlepszego instrumentu stałego powiązania zjednoczonych Niemiec z UE;



- zróżnicowany poziom rozwoju oraz zdolności konkurencyjnej jej państw członkowskich UE;
- systematyczne łamanie kryteriów konwergencji oraz Paktu Stabilności i Wzrostu przez członków strefy euro (w l. 2002–2012 60 razy, również przez Niemcy i Francję w l. 2003–2005);
- następstwa licznych spekulacji bankowych, ujawnionych na szerszą skalę przez wybuch światowego kryzysu gospodarczo-finansowego od jesieni 2008 r. w USA i Europie.
- pogłębienie kryzysu strefy euro przez działania najbardziej wpływowych amerykańskich agencji ratingowych – Moody's Investor, Standard&Poors oraz Fitch Ratings, powiązane z największymi bankami i funduszami inwestycyjnymi w USA, które oceniały bardzo krytycznie zdolność kredytową Grecji.

Po ogłoszeniu przez Grecję pod koniec 2009 r. niemożności obsługi swojego zadłużenia zagranicznego, kryzys zadłużenia objął od 2010 r. w różnym stopniu Portugalię, Irlandię, Hiszpanię i Włochy (tzw. państwa grupy PIIGS). Stopniowo kryzys zadłużenia strefy euro przekształcił się w kryzys polityczny oraz funkcjonowania całej UE.

Dla Niemiec skutki powstałego w USA światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007/2008–2009 miały wielorakie ujemne następstwa finansowo-gospodarcze i społeczne, jak też polityczne o charakterze wewnętrznym oraz międzynarodowym. Dla załagodzenia, a następnie przezwyciężenia jego negatywnych skutków gospodarczo-społecznych, z bezpośredniej inspiracji kanclerz Merkel przy poparciu całego rządu CDU/CSU/SPD w 2008/2009 zdecydowano się wyasygnować ponad 700 mld euro w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji itp. działań, zwłaszcza zaś dla utrzymania miejsc pracy oraz udzielanie szerokich gwarancji kredytowych firmom i bankom niemieckim. W ten sposób Niemcy nie tylko przezwyciężyły już na przełomie 2009/2010 ujemne następstwa światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, lecz stały się ostatnią deską ratunku dla nadmiernie zadłużonych państw PIIGS.

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r. nie przewidywał możliwości udzielania pożyczek i kredytów przez państwa członkowskie i Europejski Bank Centralny (EBC) – państwom zadłużonym. Z inicjatywy przywódców Niemiec i Francji – Merkel i Sarkozy'go 6 maja 2010 r. 16 państw Eurogrupy (bez Słowacji) razem z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) dały bankrutującej Grecji pożyczki i gwarancje kredytowe na zasadach komercyjnych (4,75 oprocentowania) na obsługę kredytów i zadłużenia o łącznej wysokości 110 mld euro, z czego na Niemcy stosownie do ich potencjału gospodarczo-fi-

nansowego w Eurogrupie przypadało 27,92% [por. Cziomer 2012/5, s. 35 i nast.].

Pierwszy pakiet ratunkowy dla Grecji został przygotowany w pierwszej połowie 2010. Nie uspokoiło to jednak rynków finansowych, a amerykańskie agencje ratingowe nadal obniżały wiarygodność kredytową Grecji i pozostałych południowych państw Eurogrupy. Stąd też otoczenie Merkel i Sarkozy'go proponowało ustanowienie stałych instrumentów finansowych jako pewnego rodzaju „ściany zaporowej” przeciwko spekulacjom giełdowym. Przedstawiciele Komisji Europejskiej i EBC oraz MFW, czyli tzw. Trojka, uzgadniali w Atenach szczegóły porozumienia oraz przyszłej strategii stabilizacji finansowej dla Grecji. Zasadniczym argumentem przeciwko przyznaniu Grecji kredytu była obawa – czy zostanie on prawidłowo wykorzystany i czy rząd w Atenach spłaci go i wykupi papiery dłużne w przewidzianym terminie? Mimo wielu początkowych wahań państwa Eurogrupy zdecydowały się od połowy 2010 r. na ściśle współdziałanie z instytucjami UE w celu tworzenia stałego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF ustanowionego 7 czerwca 2010 r.) na rzecz udzielania w wyjątkowych sytuacjach nadmiernie zadłużonym państwom strefy euro gwarancji kredytowych. Obok Grecji z kredytu powyższego musiały skorzystać: Portugalia i Irlandia. Istniało w dalszym ciągu realne niebezpieczeństwo pogłębienia się zadłużenia Hiszpanii i Włoch. W ciągu ponad roku od czerwca 2010 r. do lipca 2011 r. EFSF dysponował kapitałem w wysokości ok. 240 mld euro. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. zasoby zostały podniesione do 440 mld euro; zakładano ich podniesienie nawet do 780 mld euro po wyrażeniu na to zgody podczas procesu ratyfikacyjnego w parlamentach Eurogrupy.

21 lipca 2011 r. powołano do życia na szczycie UE w Brukseli (zmodyfikowany 2 lutego 2012 r.) – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM). Musiał on zostać ratyfikowany przez parlamenty Eurogrupy do połowy 2012 r. i zostać wyposażony w kapitał o wysokości 700 mld euro, z czego 500 mld euro na cele niskoprocentowanych kredytów dla najbardziej zadłużonych państw, a pozostałe 200 mld euro na rezerwę. Dodatkowo 80 mld euro zostało przeznaczone na doraźne udzielanie kredytów krajom potrzebującym w szczególnych sytuacjach. Każdorazowo decyzję o przyznaniu kredytu gwarancyjnego będą podejmowali ministrowie finansów Eurogrupy. Największy wkład kapitałowy do ESM wniosą Niemcy, które na ten cel w ciągu pięciu lat przekażą 22 mld euro. Dodatkowo przejęły one największe gwarancje kredytowe ESM do wysokości 168 mld euro [Ohr 2012/13, s. 23–34].

Od lata 2011 r. sprawa ratowania Grecji przed możliwym bankructwem zaostrzała się. Wprawdzie na kolejnym szczytach Eurogrupy 21 lipca oraz 26–27 października 2011 r. w Brukseli uzgodniono wstępną zgodę odnośnie udzielenia Grecji kolejnych gwarancji kredytowych z funduszu EFSF w wysokości ok. 130 mld euro przy równoczesnej redukcji o 50% jej zadłużenia. Sprawa była jednak bardzo skomplikowana i przeciągnęła się do początku marca 2012, z powodu protestów i zawirowań politycznych w Grecji oraz wątpliwości Komisji Europejskiej, EBC i MFW – czy rząd i parlament grecki są w stanie podjąć konkretne kroki w sprawie cięć budżetowych i działań stabilizujących sytuację w kraju?

Z drugiej strony państwa Eurogrupy musiały brać pod uwagę ryzyko implikacji ewentualnego bankructwa Grecji nie tylko dla strefy euro i UE, ale także dla całej Europy. Wartość całokształtu wierzycelności niemieckich w 17 państwach strefy euro (koncernów, instytucji państwowych i osób prywatnych) opiewała w 2011 r. na sumę 3,4 biliona euro. Dlatego Merkel i rząd chadecko-liberalny szukali dróg do rozwiązania utrzymującego się tam kryzysu zadłużenia. Dopiero po utworzeniu kolejnego rządu fachowców Lukasa Papademosasa uzyskał on niezbędne pełnomocnictwa parlamentu greckiego do ostatecznego przyjęcia drugiego „pakietu ratunkowego” ze strony Komisji Europejskiej, EBC i MFW na przełomie lutego i marca 2012 r. Istotę powyższego porozumienia w kontekście towarzyszących mu okoliczności można ująć następująco:

- podjęcie spóźnionej w czasie redukcji ogólnego zadłużenia Grecji o 50% z 325 mld euro jej długu (na wierzycieli prywatnych przypadało 206 mld euro), stanowiących 160% greckiego Produktu Krajowego Brutto (PKB);
- wierzyciele prywatni zobowiązali się warunkowo dobrowolnie zredukować zadłużenie Grecji do ok. 100 mld euro, pozostała kwota przypada na państwa Eurogrupy, EBC oraz inne państwa;
- państwa Eurogrupy udzielią Grecji kolejne gwarancje kredytowe w wysokości 130 mld euro na obsługę kolejnych rat jej zadłużenia oraz wykupu papierów wartościowych i akcji;
- EBC wykupił od 2010 r. greckie papiery wartościowe o łącznej wartości 25 mld euro i zadeklarował ich dalszy wykup, niezależnie od notowań przez agencje ratingowe wiarygodności kredytowej Grecji na rynkach kapitałowych [zob. Illing, s. 94–115].

Decyzje odnośnie „drugiego pakietu ratunkowego” stanowiły przełom w walce z kryzysem zadłużenia Grecji, ale nie zmieniły niskiej wiarygodności kredytowej Grecji, a jej gospodarka nie była w stanie wyjść z utrzymującej się od czterech lat ostrej recesji.

Ukoronowaniem działań niemiecko-francuskich w kierunku zahamowania zachwiania od 2010 r. stabilności finansowej strefy euro było zaproponowanie przez Merkel i Sarokze'go 5 grudnia 2011 r. w Paryżu oraz podpisanie 1 marca 2012 r. w Brukseli przez przywódców 25 państw UE „Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową”. Traktat powyższy, określany często jako pakt fiskalny, ma charakter umowy międzyrządowej, który poza 17 państwami strefy euro podpisały pozostałe państwa członkowskie UE poza Wielką Brytanią i Czechami. Jego najistotniejsze postanowienia dotyczą takich kwestii jak:

- zobowiązania państw strefy euro do przestrzegania kryteriów UGW, w tym utrzymywania swojego deficytu strukturalnego zadłużenia na poziomie 0,5% PKB, od którego można odejść tylko w szczególnych przypadkach, w tym między innymi z powodu poważnego załamania gospodarczego, wywoływanego przez ważne czynniki zewnętrzne;
- nowa reguła winna być w ciągu roku po wejściu w życie Traktatu w 2013 r. wpisana do prawodawstwa każdego z państw, a jej niewprowadzenie, jak również posiadanie deficytu strukturalnego może zostać zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo do nałożenia kary do wysokości 0,2% PKB;
- państwa Eurogrupy będą się obligatoryjnie spotykały dwa razy w roku, w spotkaniach będą miały prawo uczestniczyć państwa sygnatariusze nieposiadające wspólnej waluty euro w odniesieniu do spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz jej głównych zasad funkcjonowania”. Spotkaniom powyższym przypisano funkcje koordynacyjne postulowanego przez prezydenta Francji Sarkozego od początku 2011 r. „rządu gospodarczego Eurogrupy”;
- traktat powyższy wszedł w życie wraz ze stałym funduszem ratunkowym FSM z chwilą jego ratyfikacji przez 12 państw Eurogrupy 1 stycznia 2013 r. [Cziomer 2013, s. 52 i nast.].

Podstawą działań Niemiec na rzecz stabilizacji strefy euro do połowy 2013 r. był ich dotychczasowy wkład finansowy w pakiety ratunkowe w ramach umów dwustronnych dla: Grecji pierwszy (I) 2010–2013, drugi (II) 2012–2014, Irlandii 2010–2013, Portugalii (2011–2014), banków hiszpańskich (2013–2016) oraz Cypru (2013–2016). Dodatkowo Niemcy partycypowały w wykupie papierów dłużnych oraz zobowiązaniach targetowych EBC. Według Federalnego Ministerstwa Finansów ogólny wkład finansowy Niemiec pakiety ratunkowe i formy pomocy przedstawiał się następująco:

- 1) wartość niemieckich gwarancji kredytowych: 127,91 mld euro na 440,00 mld euro gwarancji całej strefy euro, czyli 29,07%;
- 2) udział Niemiec w pakietach ratunkowych MFW 13,98 mld euro, czyli 5.59%;
- 3) wpłaty gotówkowe do ESM: 23,26 mld euro;
- 4) maksymalny pułap potencjalnych gwarancji kredytowych ESM: 190 mld euro;
- 5) partycypacja w wykupie papierów dłużnych EBC: 26,26 mld euro;
- 6) udział w zobowiązaniach targetowych EBC: 98,84 mld euro.

Udział Niemiec w gwarancjach kredytowych i pakietach ratunkowych z okresu do 2013 r. oblicza się zatem łącznie na 392,40 mld euro. Zestawienie powyższe nie obejmowało udziału Niemiec w pakiecie ratunkowych dla Cypru wiosną 2013 r. Na 10 mld euro przyznanych Cyprowi Niemcy partycypowały w wysokości 29%. Równocześnie korzyści płynące dla Niemiec z tytułu wyspecyfikowanych wyżej gwarancji pomocy kredytowej dla państw zadłużonych w latach 2010–2013 oblicza się szacunkowo na ok. 60 mld euro [Cziomer 2013, s. 61 i nast.].

Ze względu na pogarszającą się długofalowo sytuację gospodarczą w strefie euro, mimo pewnych zastrzeżeń Francja popierała niemiecką strategię narzucania wszystkim państwom PIIGS, a zwłaszcza Grecji, nadmiernego oszczędzania. Udało się w ten sposób doprowadzić do częściowej stabilizacji państw PIIGS. Forsowana przez kanclerz Merkel i niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäuble w ramach działań Trojki rygorystycznego narzucania Grecji ostrych cięć budżetowych na cele społeczne pogarszała systematycznie jej sytuację społeczno-gospodarczą. W Hiszpanii, Portugalii i Włoszech wzrastało bezrobocie i niezadowolenie społeczne. W wyborach parlamentarnych duży przyrost głosów wyborców w całej UE uzyskiwały partie populistyczne. Z analiz i ocen greckich wynika, iż strategia oszczędzania wobec Grecji przyniosła doraźnie zażegnanie kryzysu. Skutki nadmiernego oszczędzania uderzały w ludzi biednych oraz warstwę średnią. Właściciele największych przedsiębiorstw z wyprzedzeniem wycofywali swoje wkłady finansowe z banków greckich i przerzucali je do banków zachodnich, zwłaszcza szwajcarskich. Uchylali się także masowo z regularnego uiszczania swoich podatków. Cała złość elit i społeczeństwa greckiego koncentrowała się na krytyce rządu RFN, który forsował strategię oszczędności. Osłabiało to możliwość przejścia w pełni akceptowanej w Grecji i całej UE roli przywódczej Niemiec [Hellmann *et al.* 2015, s. 251–275].

Na początku 2015 r. wybory parlamentarne w Grecji wygrała populistyczna partia lewicowa Syriza na czele z Alexisem Tsiprasem, która odmówiła dalszych cięć wydatków społecznych, przeciwstawiając się

polityce Niemiec i pozostałych 18 państw strefy euro (w międzyczasie wspólną walutę euro przyjęły Estonia w 2011 r., Łotwa w 2014 r. i Litwa w 2015 r.). Dopiero w lipcu 2015 pod groźbą trudnego do przeprowadzenia zgodnie z prawem europejskimi – Grexitu, czyli opuszczenia strefy euro – Grecja wyraziła zgodę oraz uzyskała trzeci pakiet ratunkowy w wysokości 86 mld euro na lata 2015–2018. Decyzję w sprawie przyznania powyższego kredytu w kilku ratach na twardych warunkach Grecji przesądziła w RFN ostatecznie kanclerz Merkel, mimo zastrzeżeń resortu finansów oraz Niemieckiego Banku Federalnego. Merkel oraz jej najbliżsi doradcy doszli do wniosku, iż opuszczenie strefy euro przez Grecję przeciągnęłoby się nie tylko w czasie, ale miałoby ujemne następstwa nie tylko dla strefy euro, ale całej UE. Niezadowolenie z postawy Niemiec wobec sytuacji gospodarczo-społecznej Grecji wyrażali przywódcy innych państw południowych UE, w tym nowy prezydent francuski F. Hollande [Griechenland erhält neuen Milliardenkredit, 2.12.2015].

Grecja uzyskała ostateczne przyrzeczenie otrzymania wspomnianego wyżej trzeciego pakietu ratunkowego dopiero w lecie 2015. Lewicowy rząd grecki musiał równocześnie spłacać zobowiązania i odsetki od pobranych kredytów, jak również wypłacać regularnie renty, emerytury i inne płatności budżetowe [Malkoutzis, 4.09.2015]. Równocześnie premier Tsipras podczas wizyty w Moskwie 9 kwietnia 2015 r., nie uzyskał wsparcia finansowego na Kremlu. Nie miał bowiem nic do zaoferowania Rosji. Ponadto Grecja jako członek UE i NATO była zobligowana do udziału w kolejnych sankcjach przeciwko Rosji z tytułu agresji na Ukrainę; mimo pewnych zapowiedzi, nie mogła się szybko wycofać [Tsipras in Moskau, 9.04.2015].

Od współpracy z rządem i gospodarką grecką w okresie kryzysu odwróciły się także anglosaskie koła gospodarcze. Szerzej problem powyższy podjął profesor ekonomii Uniwersytetu w Hamburgu – Dirk Müller. Jego zdaniem właśnie anglosaskie banki na czele z Goldman Sachs zaangażowały się w pomoc dla Grecji przy fałszowaniu statystyk finansowych, aby umożliwić jej przyjęcie euro, a następnie przekazywać fałszywe dane do Brukseli do 2009 r. Wielu polityków greckich, zwłaszcza byłych ministrów finansów, niezależnie od opcji politycznej, miało ścisłe kontakty z USA i bankami amerykańskimi. Pełniąc ważne funkcje państwowe w Grecji dopuszczali się dużo zaniedbań w sprawach jej zadłużenia finansowego Müller analizuje wpływ amerykańskich koncernów energetycznych na zamrożenie poszukiwań złóż gazu ziemnego na pograniczu grecko-tureckim (w rejonie Morza Egejskiego) w kontekście rywalizacji z Gazpromem o dostarczanie gazu do Euro-

py Południowej oraz wpływów rosyjskich w Grecji. Müller prowadził własne badania, w tym wiele rozmów z naukowcami, dziennikarzami i politykami w Grecji. Jego zdaniem amerykańskie koła gospodarczo-finance, powiązane z kręgami politycznymi USA, nie są bezpośrednio zainteresowane rozwiązaniem kryzysu strefy euro, gdyż osłabia on UE, pozwalając USA na utrzymanie przewagi strategiczno-militarnej i gospodarczej nad Unią [Müller, s. 42–48]. W tej sytuacji Tsipras nie mógł podczas wizyty w Moskwie zaproponować koncesji Gazpromowi na eksploatację złóż gazu, położonych między Grecją a Turcją na spornych wodach Morza Egejskiego. Stąd też Rosja odmówiła udzielenia pożyczki Grecji.

W latach 2010–2015 kolejne rządy, parlamenty i sądy greckie, zwłaszcza po utworzeniu rządu Syriza na czele z Tsipraem, podtrzymywały roszczenia spłaty zaległych niemieckich odszkodowań wojennych, wykorzystując to jako potencjalny instrument nacisku na rząd kanclerz Merkel. Wysokość roszczeń greckich od lat 90. była każdorazowo bardzo zróżnicowana, wahała się od 32 mld euro do 162, a nawet 340 mld euro (w zależności od kategorii strat oraz naliczania odsetek z tytułu okupacji Grecji przez III Rzeszę w latach 1941–1944). Rząd RFN konsekwentnie odrzucał powyższe roszczenia, powołując się na fakt, iż dawna RFN stosownie do londyńskiej umowy o długach z 1953 r. przekazała Grecji równowartość reparacji rzeczowych w wysokości 115 Mln USD. Natomiast skargi indywidualne lub zbiorowe ludności greckiej odrzucały zarówno sądy w RFN, jak też Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Oficjalnie wszystkie rządy federalne po zjednoczeniu powoływały się na zamknięcie i przedawnienie sprawy państwowych reparacji niemieckich po 1945 na podstawie układu „2+4” z 12 września 1990 r. w Moskwie, który został zaakceptowany przez wszystkie państwa KBWE, łącznie z Grecją, na konferencji w Paryżu 21 listopada 1990 r., czyli tzw. Paryskiej Nowej Europy [zob. Schorkopf 12/2015].

W 2001 r. powstała sytuacja precedensowa, gdyż sąd grecki nakazał tytułem zabezpieczenia środków finansowych przejęcie na własność Grecji budynku Instytutu Goethego w Atenach. Jednak administracja grecka na szczeblu centralnym uchyliła się od wydania stosownej decyzji odnośnie zmiany właściciela budynku. W 2015 r. najbardziej kontrowersyjne pozostawały dwa greckie roszczenia odszkodowawcze z tytułu zamordowania w odwecie przez oddział SS w 1944 ponad 200 osób w Distomo, oraz niespłacony dług przymusowego kredytu w wysokości 476 mln marek Rzeszy (RM), przejętego przez III Rzeszę za pokwitowaniem od Banku Państwowego w Atenach w 1942 r. [Martens, 11.03.2015].

Pod koniec marca 2015r. zainteresowane strony załatwiły powyższy spór polubownie. Rząd RFN wykluczył ze względu na swoje pozycje prawne możliwość wyrażenia zgody na jakiegokolwiek spłaty reparacji wojennych dla Grecji. Musiał jednak brać pod uwagę problemy społeczno-humanitarne jako następstwa okupacji niemieckiej 1941–1944 oraz narastające w Grecji nastroje antyniemieckie jako skutek narzuconej przez Niemcy polityki oszczędności i wyrzeczeń po 2009 r. W wyniku wizyt prezydenta Gaucka w Grecji oraz ministra spraw zagranicznych Kodziasa w Berlinie w 2015 r., rząd federalny podniósł do 100 mln euro roczne wydatki na fundusz dla poszerzenia wymiany młodzieży między państwami do 2017 r. [Martens, Gueller 11.05.2015].

Na początku 2016 r. po wcześniejszych decyzjach Irlandii, Hiszpanii i Portugalii również Republika Cypru opuściła ESM. Z przyznanych 10 mld euro wykorzystała tylko na programy stabilizacyjne 6,3 mld euro, rezygnując z pozostałych 2,7 mld euro [ESM-Hilfprogram, 31.03.2016]. Jedynym państwem strefy euro, które musi korzystać z pakietu ratunkowego została Grecja, która posiada kredyt w wysokości 86 mld euro do 2018 r. MFW zagroził, iż nie będzie nadal partycypował w pomocy dla Grecji, jeśli nie dojdzie do kolejnej redukcji zadłużenia, na co z kolei się nie zgadzały się Niemcy. Po długich konsultacjach i uzgodnieniach MFW ustąpił, ale z kolei Niemcy wyraziły zgodę na przyznania Grecji znacznych ulg (do 10 mld euro), gdyby w 2018 r. Grecja była nadal zmuszona korzystać z pakietu pomocowego ESM [Berschens, 25.05.2016].

Najbardziej do stabilizacji stref państw zadłużonych strefy euro przyczynił się EBC oraz jego dyrektor Mario Draghi, który od 5 września 2012 r. masowo skupował obligacje państw członkowskich na rynku wtórnym w ramach programu OMT (Outright Money Transactions – bezpośredniej transakcji monetarnych) w okresie od 1 do 3 lat. Uspokoiło to rynki finansowe, ale wymagało dodruku euro. Sprawa powyższa została wykorzystana do próby zablokowania ratyfikowanych w Bundestagu i Bundesradzie w czerwcu 2012 r. paktu fiskalnego i ESM poprzez złożenie stosownych skarg w Federalnym Trybunale Konstytucyjnym (FTK) przez posłów CSU, Partii Lewicowej oraz ugrupowania, ponadpartyjnego „Więcej demokracji” (grupującego 37 000 obywateli). FTK odrzucił skargę i wyraził zgodę na ratyfikację 12 września 2012 r. pod warunkiem, że świadczenie Niemiec w ESM nie przekroczy 190 mln, a rząd federalny będzie udzielał pełniejszych informacji parlamentarzystom [por. szerzej Cziomer 2013, s. 86–87].

Działalność ratunkowa EBC budziła w latach 2013–2014 wątpliwości ekonomiczno-finansowe oraz prawno-polityczne w Niemczech. Ze względu na niezależność i kompetencje, EBC nie podlegał FTK – tyl-



ko Trybunałowi Sprawiedliwości UE w Luksemburgu, który dopiero 16 czerwca 2016 r. orzekł, iż nabywanie obligacji na rynkach wtórnych (system OMT) jest zgodny z prawem UE i nie narusza zakazu bezpośredniego finansowania państw członkowskich. W nawiązaniu do tego orzeczenia, FTK 21 czerwca 2016 r. uznał argumenty Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, że EBC przez skup obligacji państwowych nie narusza prawa UE i nie przekroczył swojego mandatu, odrzucając ostatecznie skargę OMT i wynikające z tego konsekwencje dla Niemiec [por. Wieduwilt, 21.06.2016].

Ustalenie warunków przyznania trzeciego pakietu ratunkowego dla Grecji w pierwszej połowie 2015 r. potwierdziło pierwszoplanową rolę Niemiec oraz kanclerz Merkel w próbach rozwiązywania kryzysu strefy euro. Jednak niemieckie gwarancje kredytowe nie przesądziły o ostatecznym przezwyciężeniu kryzysu. Wśród naukowców niemieckich istnieje na ten temat ostra różnica zdań. Dyrektor Niemieckiego Instytutu Badań Gospodarczych w Berlinie Fratzscher wypowiada się pozytywnie o działalności EBC, ale postuluje usprawnienie działającego od 2011 Europejskiego Nadzoru Bankowego, co pozwoliłoby na przeciwdziałanie powstawaniu potencjalnych kryzysów strefy euro i całej UE. Natomiast przeciwko dotychczasowej polityce ratowania strefy euro, forsowanej przez Niemcy i cały rząd CDU/CSU/SPD na czele z kanclerz Merkel występuje jeden z największych specjalistów niemieckich w zakresie finansów międzynarodowy – były dyrektor znanej placówki badawczej w Monachium – IWH – Institut – Hans-Werner Sinn [2015]. Generalnie nie ma jednomyślności wśród polityków i ekspertów niemieckich, w sprawie rozwiązania kryzysu strefy euro. Z drugiej strony można przyjąć, iż kryzys powyższy został jedynie odłożony tylko w czasie, ale przysparza Niemcom oraz ich gospodarce znaczne korzyści finansowe. Według obliczeń Instytutu Badań Gospodarczych w Halle (IWH) z tytułu samego oprocentowania niemieckich pożyczek i różnych form gwarancji kredytowych dla Grecji w latach 2010–2015 Niemcy osiągnęły łącznie ok. 100 mld euro zysku, z tytułu bardzo dobrej sprzedaży swoich papierów dłużnych i zysków z odsetek kredytowych itp. [IWF – Studie Halle, 10.08.2015, s. 1–44]. Niemcy zyskały z tytułu spłat długów greckich z lat 2010–2015, ale zarazem przez udzielenie różnych gwarancji kredytowych dla Grecji stanęły przed dużym ryzykiem w przypadku jej bankructwa. Ponadto zyski finansowe RFN zależały także od realizowanej przez EBC polityki niskiego oprocentowania pożyczek euro dla wszystkich państw członkowskich UE, na które rząd federalny w Berlinie nie ma wpływu. Podobnie – jak wszystkie państwa członkowskie – w Zarządzie EBC posiada tylko 1 głos na 28 państw

członkowskich. Według ministra finansów – Schäuble – do pierwszego kwartału 2017 r. z tytułu niskiego oprocentowania euro przez EBC we Frankfurcie nad Menem, RFN zaoszczędziła od 2008 r. do końca 2016 r. aż 145,7 mld euro.

Grecja zrealizowała z trudem, i tylko częściowo, zobowiązania z lipca 2015 r. mające na celu przeprowadzenie zalecanych przez Instytucje (dawna Trojka) reform. Banki prywatne i państwa strefy euro nie chciały bowiem przystać na znaczną redukcję zadłużenia. Na przełomie 2016/2017 Grecja nie była zdolna do spłat kolejnych rat swojego zadłużenia, a rząd grecki groził odmową podpisania jubileuszowej deklaracji UE (22 marca 2017 r.) w Rzymie z okazji 60. rocznicy powstania EWG. Zmusiło to państwa strefy euro do zawarcia nowego porozumienia; zakładało ono rozłożenie całkowitego zadłużenia Grecji (315 mld euro w 2016) z 28 lat do 32 lat przy jego zmniejszeniu o 20 punktów w 2060 r. Ze swej strony Grecja zobowiązała się do dalszych oszczędności i zmniejszenia wydatków budżetowych oraz do przeprowadzenia reform w latach 2019–2020. Pierwszoplanową rolę w powyższych rozmowach i porozumieniach odgrywał obok kanclerz Merkel niemiecki minister finansów – Schäuble [zob. Becker, 04.2017].

Do Niemiec należała pierwszoplanowa rola w próbie rozwiązania kryzysu strefy euro, która się częściowo powiodła w odniesieniu do Irlandii, Hiszpanii i Portugalii. Narzucona przez rząd kanclerz Merkel strategia oszczędności zawiodła całkowicie w odniesieniu do Grecji, której zadłużenie w latach 2015–2016 nie malało, lecz wzrastało. Mimo udzielania przez EBC we Frankfurcie nad Menem korzystnych kredytów krótkoterminowych państwom strefy euro, niebezpieczeństwo nadmiernego zadłużenia niektórych z nich było wciąż niebezpieczne, zwłaszcza w odniesieniu do Włoch.

Zdaniem wielu ekonomistów, w tym również lewicowych, bez udziału Niemiec nie będzie można w przyszłości rozwiązać kryzysu strefy euro. Warunkiem podstawowym jest jednak dokonanie znacznej redukcji jej zadłużenia [Flassbeck, Lapavitsas 2015]. Redukcja zadłużenia Grecji zależy także od pozostałych wierzycieli: państw, banków oraz innych instytucji, w tym prywatnych, z których nie wszyscy chcą iść na ustępstwa wobec Grecji. Ze względów polityczno-strategicznych w obecnym kryzysie UE zachowanie członkostwa Grecji stało się zarówno dla Niemiec, jak też dla całej strefy euro pierwszoplanowym zadaniem.

### 2.3. Niemcy wobec masowego napływu nielegalnych uchodźców do UE

W rozdziale 1.2 w ramach analizy czynnika demograficznego zwrócono już uwagę na znaczenie dla Niemiec różnych kategorii cudzoziemców, w tym azylantów i uchodźców, którzy od połowy drugiej dekady XXI w. zaczęli masowo napływać do Niemiec i północnych państw UE. Początkowo dosyć powszechnie postrzegano ich jako „nielegalnych migrantów”, czyli specyficzną grupę uchodźców, którzy z powodu wojen domowych, prześladowań oraz innych zagrożeń dla własnego życia zgodnie z genewską konwencją ONZ o uchodźcach z 1951 r., decydowali się na opuszczenie ojczyzny i szukali schronienia w państwach bezpiecznych, gdzie mieliby podstawę do uzyskania ochrony, czyli azylu. Jednak prawo uzyskanie azylu wiąże się z koniecznością urzędowego stwierdzenia tożsamości danej osoby oraz stanu faktycznego zagrożenia zdrowia i życia w państwie stałego zamieszkania.

W odniesieniu do masowego napływu uchodźców z 2015 r. sprawa komplikowała się, ponieważ zdecydowana większość z nich w trakcie ucieczki gubiła lub celowo pozbywała się paszportów, bądź też innych dokumentów tożsamości, w celu nowej i bezpiecznej rejestracji oraz złożenia wniosku o azyl. Nowe pojęcie dla tej grupy uchodźców przyjął oficjalny dokument rządu RFN z lipca 2016 r., określając ich w „Białej Księdze” Federalnego Ministerstwa Obrony jako „nieregularna migracja” (ireguliere Migration) [zob. Weissbuch 2016, s. 42]. Jest to niewątpliwie definicja bardziej precyzyjna w odniesieniu do sytuacji uchodźców, napływających do UE w 2015 r., gdyż „nieregularny” napływ różnił ich od innych kategorii uchodźców, ubiegających się w oparciu o legalne dokumenty tożsamości o azyl polityczny w konkretnych państwach tranzytowych lub docelowych.

Z drugiej strony zamiennie można używać także pojęcie „uchodźcy nielegalni” o tyle, iż masowo napływający od 2014–2015 uchodźcy wymagali bardzo dokładnego sprawdzenia, ponieważ niektórzy z nich nie uciekali przed zagrożeniami oraz wojnami domowymi, lecz szukali lepszych warunków życia i pracy. Nie można było wykluczyć także pojedynczych przypadków przerzucania do Europy przez IS terrorystów.

W 2015 r. w praktyce najczęściej procedura rejestracji oraz weryfikacji tożsamości uchodźców zgodnie z dyrektywą UE Dublin III (zmodyfikowanej w 2014) nie była konsekwentnie przestrzegana. Zarówno we Włoszech, jak też Grecji – jako krajach pierwszego kontaktu w miesiącach wiosennych i letnich 2015 r. – rejestrowało się tylko 8–10% uchodźców, a w Niemczech, położonych w oddaleniu od granic morskich aż 40% [zob. Balcerowiak 2015, s. 36]. Uchodźcy nie mieli zbyt

dużych problemów z dotarciem do Niemiec, gdyż poruszając się w ramach strefy Schengen mogli z powodzeniem uniknąć poważniejszych kontroli granicznych.

Według oficjalnych danych Urzędu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców ONZ (UNHCR) na początku 2015 r. w skali całego świata było ok. 60 milionów migrantów, z czego tylko ok. 20 mln to „migranci międzynarodowi”, czyli osoby szukające schronienia poza granicami państwa zamieszkania. Większość z nich stanowili jednak tzw. migranci wewnątrzni, którzy przemieszczali się tylko wewnątrz własnego państwa. Z kolei z liczby 19,5 mln migrantów międzynarodowych tylko ok. 1,8 mln ubiegało się oficjalnie o status – azylanta w państwach docelowych [Lehmann 2015, s. 7–11]. Ze względu na przedłużanie się licznych wojen domowych w bliższym i dalszym sąsiedztwie Europy – na Bliskim i Środkowym Wschodzie (w Syrii, Iraku, Afganistanie i Pakistanie) oraz w Afryce (w Somalii, Erytrei i w państwach Afryki równikowej oraz Libii jako głównego państwa tranzytowego) – nie można było oczekiwać szybkiego przerwania masowego napływu nielegalnych uchodźców do Europy po 2015 r. Zasadniczą przyczyną zwiększonej liczby napływu uchodźców do Europy w połowie drugiej dekady XXI w. było narastanie latami takich realnych zagrożeń jak: wojny i konflikty wewnętrzne, brutalne represje rządów dyktatorskich (np. w Erytrei i Syrii), terroryzm, głód, skrajne ubóstwo oraz towarzyszące im z reguły ogromne bezrobocie w tzw. państwach upadłych. Nie można też pominąć wzrostu aktywności dobrze zorganizowanych grup przemytniczych i przestępczych w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza w Libii oraz na pograniczu grecko-tureckim w rejonie Morza Egejskiego, ułatwiających za wysokie opłaty nielegalne przekraczanie granic, oraz zajmujących się dostarczaniem uchodźcom fałszywych dokumentów itp. [Riedel, s. 10–23].

Z danych ONZ wynika, iż w 2014 r. do Europy napłynęło 714 000, ale w 2015 r. już ok. 1,5 mln uchodźców, z czego ok. 1,1 mln do Niemiec, w tym 88 300 dzieci i młodocianych bez opieki rodzicielskiej. O masowym napływie nielegalnych uchodźców do Niemiec zdecydowało sporo czynników obiektywnych, zwłaszcza przebywanie w dawnej RFN sporej liczby uchodźców z Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki, którzy utworzyli tam już szereg sieci i powiązań migracyjnych (łącznie od 1953 r. do dawnej RFN i zjednoczonych Niemiec napłynęło ok. 4,6 mln, z czego po zjednoczeniu 3,7 mln azylantów). Uchodźcy preferowali Niemcy ze względu na lepsze warunki utrzymania, zamieszkania, opieki oraz większe świadczenia finansowe i wypłacaną każdemu uchodźcy na powitanie sumy 670 euro. Z Niemiec było też łatwiej prze-

dostać się do krajów skandynawskich, zwłaszcza do znanej z życzliwego stosunku do uchodźców – Szwecji [por. Lehmann, 2015, s. 8–9].

Niemcy znalazły się zatem w drugiej połowie 2015 r. w centrum uwagi europejskiej oraz światowej, jeśli chodzi o masowy napływ uchodźców „nieregularnych” do UE. Uchodźcy odmawiali w większości składania wniosków w krajach pierwszego kontaktu UE – np. w Grecji, zmierzając do jak najszybszego dotarcia „szlakiem bałkańskim” przez Austrię do Niemiec.

### **Główne problemy wewnętrzne napływu uchodźców do Niemiec**

Stanowisko kanclerz Merkel miało pierwszoplanowe znaczenie dla przyspieszenia masowego „nieregularnych uchodźców” do Niemiec od przełomu sierpnia/września 2015 r. Jej wideo „Damy sobie radę” oraz liczne fotografie z uchodźcami krążyły w wielu państwach Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki. Były one rozpowszechniane przez media i bandy przemytników jako potwierdzenie życzliwości rządu federalnego, a nawet w uproszczeniu jako forma zaproszenia uchodźców przez Merkel do Niemiec. Wydarzenia powyższe zbiegły się z decyzją rządu węgierskiego z sierpnia 2015 r. odnośnie przyspieszenia zakończenia budowy metalowych umocnień wzdłuż granicy ze Serbią, uniemożliwiających uchodźcom nielegalne przedostanie się na terytorium Węgier jako pierwszego państwa strefy Schengen<sup>3</sup>.

Kanclerze Austrii i Niemiec – Werner Feymann oraz Angela Merkel, kierując się względami humanitarnymi – uzgodnili 4 września 2015 r. z władzami węgierskimi – tymczasowe zawieszenie dyrektywy azylowej UE Dublin III oraz praktyczne przepuszczanie uchodźców z Węgier do Austrii i Niemiec bez kontroli oraz rejestracji. Od 5 września do 10 listopada 2015 r. została praktycznie na pograniczu austriacko-niemieckim wyłączona dyrektywa UE Dublin III z 2014 r., powodując wzmożenie masowego napływu uchodźców „szlakiem bałkańskim” do Niemiec. W Austrii zarejestrowało się do końca grudnia ok. 90 000 uchodźców, a reszta bez kontroli przedostawała się przez całą dobę do Niemiec. Dodatkowo od stycznia – do końca kwietnia 2016 r. – mimo kontroli, a od lutego/marca 2016 r. – zamknięcia pogranicza grecko-macedońskiego z obszarów dotkniętych wojnami domowymi – do Niemiec napłynęło dodatkowo ok. 181 405 uchodźców [Datenreport 2016, s. 13–35].

<sup>3</sup> Doprowadziło to do chaosu na granicy serbsko-węgierskiej i na dworcu kolejowym Keleti w Budapeszcie, gdzie tysiące uchodźców koczowało bez zorganizowanej opieki, chcąc bez kontroli jak najszybciej przedostać się przez Austrię do Niemiec.

Oficjalnie motywy swojej decyzji Merkel uzasadniała zobowiązaniami RFN z tytułu konwencji ONZ o uchodźcach z 1951 r. oraz postanowieniami zmodyfikowanego artykułu 16a UZ RFN, który obligował obowiązkowo wszystkie kraje związkowe do przyjmowania uchodźców. Dodatkowo wskazywała ona względy humanitarne, konieczność zapobieżenia eskalacji napięć i zejść na granicy węgiersko-serbskiej oraz w Budapeszcie. Argumenty powyższe nie wyjaśniają zmiany zasad oraz okoliczności podejmowania przez kanclerz Merkel oraz jej otoczenie tak ważnej decyzji.

Zazwyczaj Merkel raczej zwlekała z zajęciem konkretnego stanowiska do chwili wyjaśnienia sytuacji oraz bliższego rozpoznania sprawy (np. reakcja na kryzys strefy euro, pomoc finansową dla Grecji i inne w latach 2010–2012), a dopiero później po głębszych przemyśleniach oraz szerszych konsultacjach, podejmowała konkretne działania. W sprawie uchodźców jeszcze podczas publicznej dyskusji telewizyjnej (Bürger Forum) 16 lipca 2015 r. w Rostoku, Merkel – starała się pocieszyć Reem, dziecko nielegalnych uchodźców, marzące o nauce i studiach w Niemczech. Przed kamerami telewizji ARD dziewczynka zadała Merkel pytanie – dlaczego po czterech latach tolerowanego pobytu w RFN miała lada dzień zostać z całą rodziną przymusowo deportowana do obozu w Libanie? W odpowiedzi usłyszała od Merkel: „...Niestety mamy taką politykę (azylową – podkr. EC) oraz nie wszyscy uchodźcy mogą pozostać w Niemczech” [zob. Merkel 16.07.2015].

W praktyce dopiero od sierpnia do września 2015 r. stanowisko Merkel zmieniło się po kilku tygodniach, kiedy to 4 września 2015 r. – po rozmowie z kanclerzem austriackim Feymannem – wyraziła zgodę na masowe przekraczanie przez uchodźców granicy austriacko-niemieckiej oraz swobodę przemieszczania się bez kontroli i ograniczeń, do obozów przejściowych dla uchodźców w RFN. W licznych niemieckich relacjach medialnych słusznie podkreślano, że motorem otwarcia granicy dla uchodźców była przede wszystkim kanclerz Merkel, która od 5 września 2015 r. była niezwykle uparta w forsowaniu swojego stanowiska na rzecz utrzymania otwartej dla uchodźców granicy niemieckiej z Austrią oraz odrzucała wszelkie krytyczne uwagi na powyższy temat. Przyjmowała tylko oceny potwierdzające jej koncepcje rozwiązania kryzysu migracyjnego, a jej prawą ręką był szef Urzędu Kanclerskiego Peter Altmaier [Herbst der Kanzlerin, 9.11.2015].

Cele i motywy działania Merkel w sprawie utrzymania otwartej granicy niemiecko-austriackiej od 4/5 września 2015 r. przedstawił szeroko dziennik „Die Welt”. Autorem był długoletni dziennikarz dziennika „Welt am Sonntag”, Robin Alexander obserwujący od lat sprawowanie

władzy przez Angelę Merkel w Urzędzie Kanclerski [zob. Alexander 2017]. Alexander omawia przesłanki zachowania i działania Merkel oraz jej najbliższego otoczenia politycznego w kierunku całkowitego otwarcia granicy dla uchodźców z 4 września 2015 r. Osoby powyższe określa jako „getriebene”, czyli działające pod presją wydarzeń. Wbrew późniejszym deklaracjom Merkel autor przytacza całkowicie odmienny przebieg wydarzeń w procesie podejmowania decyzji oraz przyjęcia takiej masy uchodźców w Niemczech.<sup>4</sup>

Napór uchodźców na Węgrzech na coraz większym poziomie sprawił, że w UK Merkel zorganizowała 12 września 2015 r., specjalne spotkanie z udziałem czołowych polityków koalicji CDU/CSU/SPD – P. Altmaiera – szefa UK (CDU) – H. Seehofera – przewodniczącego CSU i premiera Bawarii, S. Gabriela – przewodniczącego SPD i wicekanclerza rządu federalnego, F.W. Steinmeiera – ministra spraw zagranicznych z (SPD) oraz T. de Maiziere – ministra spraw wewnętrznych z CDU. Osoby te przeprowadziły w tym dniu o godz. 17:30 telekonferencję z wysokimi funkcjonariuszami policji, straży granicznej oraz innych urzędów federalnych i krajowych, i przekazały decyzję o przywróceniu kontroli granicznej z dniem 13 września 2015 r.

W toku ustalania szczegółów prawnych i technicznych z przerzucaniem sprzętu oraz ludzi dla uszczelnienia granicy południowej Niemiec – powstało wiele obiekcji i zastrzeżeń prawnych oraz politycznych w odniesieniu do możliwych skutków zamknięcia i ochrony granic RFN. Kanclerz Merkel nie zdołała przekonać ministra spraw wewnętrznych – de Maiziere do udzielenia gwarancji na piśmie, że projektowane zamknięcie granic dla uchodźców będzie można obronić przed skargami do sądów niemieckich. Kiedy ani Merkel jako kanclerz, ani też de Maiziere jak szef MSW – takiej gwarancji nie chcieli przedstawić podwładnym na piśmie, cała sprawa wprowadzenia zaostrzonych kontroli granicznych dla uchodźców upadła. W Rezultacie granica pozostawała otwarta do lutego 2016 r., kiedy to z inicjatywy ministra spraw zagranicznych Austrii S. Kurza zamknięto całkowicie „szlak bałkański” dla napływu nielegalnych uchodźców [zob. Alexander, s. 46 i nast.].

Alexander główną winę za powstałą sytuację przypisał kanclerz Merkel, ale postawił równocześnie pod pręgierzem czołówkę klasy politycz-

<sup>4</sup> Na doraźnie zwołanym spotkaniu w UK w Berlinie 4 września 2015 r. z udziałem Merkel ustalono wraz z jej najbliższym otoczeniem politycznym, że chodzi tylko o zrobienie wyjątku w przyjęciu bez kontroli dokumentów ok. 10 000 uchodźców z granicy węgierskiej do Niemiec (po uzgodnieniu z Austrią), aby uniknąć utrzymywania się na pograniczu węgiersko-serbskim oraz w Budapeszcie na dworcu Keleti sytuacji kryzysowych, pokazywanych przez telewizje satelitarne na cały świat.

nej Niemiec, która bała się negatywnej reakcji mediów i opinii publicznej na zamknięcie granicy. Można przyjąć, iż Merkel była pod koniec lata 2015 r. przekonana o konieczności i możliwości rozwiązania kryzysu migracyjnego na wzór niemiecki nie tylko ze względów humanitarnych, ale również z korzyścią dla demograficznego rozwoju Niemiec. Znana publicystka tygodnika „Die Zeit” – Mariam Lau z perspektywy 2017 r. wahania kanclerz Merkel wobec potrzeby powstrzymania masowego napływu uchodźców do Niemiec określiła jako „Lavieren-Jongliren-Taktieren” (lawirowanie, żonglowanie, postępowanie taktyczne).

Merkel początkowo miała poparcie swojej strategii przyjmowania uchodźców ze strony społeczeństwa, ale po rozczarowaniach i protestach od początku 2016 r. (wydarzenia w noc sylwestrową 2015/2016) w Kolonii) stopniowo musiała przejść do próby ich readmisji do krajów ojczystych. Jest to jednak z różnych względów trudne, ponieważ udaje się rocznie odsyłać tylko 20–30 000 nieuznanych azylantów. Podobna sytuacja tak masowego napływu migrantów do RFN była w okresie kryzysu jugosłowiańskiego i stopniowego rozpadu byłej Jugosławii, kiedy to w Niemczech w 1992 r. wnioski o azyl złożyło 438 191 uchodźców głównie z Bałkanów Zachodnich. Liczba składanych w RFN wniosków azylantów spadała stopniowo dopiero w następnych latach, osiągając w 2008 r. bardzo niski stan – 28 018 rocznie. Znaczący wzrost liczby wniosków o azyl nastąpił w 2014 r., [202 834 podań]; coraz częściej przybywali do Niemiec z Włoch – mimo obowiązywania wtedy dyrektywy Dublin III. Było winą Niemiec i wszystkich pozostałych państw członkowskich UE to, iż zamiast pomóc Włochom i Grecji w latach 2013–2014 w uregulowaniu masowego napływu uchodźców do Europy – czekano, aż do zaostrzenia się opisanej sytuacji w 2015 r.

Natomiast pojawienie się nowych, zagrożeń doprowadziło, w 2015 r. do złożenia rekordowej liczby 476 649 wniosków, czyli wzrost o 135,0%. O ile w pierwszej połowie 2015 r. największe grupy uchodźców napływały z Bałkanów (Kosowo, Albania, Macedonia i Serbia), to w drugiej połowie tego roku na czoło wysunęli się Syryjczycy, Irakijczycy oraz Afgańczycy, a w dalszej kolejności mieszkańcy Pakistanu, Iranu oraz Erytrei [Das Bundesamt in Zahlen 2015, s. 7–9].

Masowy i niekontrolowany napływ „nieregularnych uchodźców” przez otwartą granicę austriacko-niemiecką trwał do 10 listopada 2015 r., kiedy to ponownie formalnie, ale tylko symbolicznie, przywrócono kontrolę granic w oparciu o dyrektywę Dublin III. Strona austriacka przepuszczała nadal dziennie do Niemiec średnio ok. 10 000 uchodźców. W sumie granicę niemiecko-austriacką uszczelniono dopiero 12/13 lutego 2016 r., kiedy to z inicjatywy austriackiego MSZ



ostatecznie zamknięto tzw. szlak bałkański. Pod koniec 2015 r. policja oraz urzędy komunalne w RFN nie były w stanie dotrzeć do wielu grup uchodźców, ponieważ zmieniali oni samowolnie miejsce pobytu, kilkadziesiąt tysięcy uchodźców wymknęło się spod jakiejkolwiek kontroli BAMF oraz policji. Dochodziło do licznych konfliktów, bójek itp.

Pod koniec lata 2015 r. humanitarna argumentacja Merkel znalazła szerokie poparcie społeczne w stosunku do uchodźców, zwłaszcza w zachodniej części RFN. Pozytywnej oceny napływu uchodźców nie przekreślała wrogość wobec nowych migrantów ze strony partii i ruchów populistyczno-nacjonalistycznych (PEGIDA, AFD, NPD i innych ugrupowań prawicowych), zwłaszcza we wschodniej części Niemiec. W całych Niemczech tylko w 2015 r. było ok. 1000 podpałek w domach uchodźców. Niemiecka kultura życzliwego przyjęcia i gościnności (Willkommenskultur) dominowała na obszarze dawnej RFN, gdzie setki tysięcy osób nie tylko było darczyńcami, ale czynnie angażowała się w opiekę nad uchodźcami. Stopniowo w licznych analizach specjalistycznych wskazywano na trudności koordynacji, przyjmowania uchodźców (wydłużający się proces rejestracji, czy decyzji o przyznaniu lub odmowie nadania statusu azylanta). Zarzucano Merkel i całemu rządowi federalnemu brak przemyślanej koncepcji długofalowej przyjęcia oraz integracji uchodźców w społeczeństwie i gospodarce niemieckiej itp. Od początku 2016 r., zwłaszcza po zajściach nocy sylwestrowej 2015/2016 w Kolonii (molestowanie seksualne i kradzieże wobec dziewcząt i kobiet niemieckich przez uchodźców z Afryki Północnej) nasiliły się ze wszystkich stron sceny politycznej coraz bardziej krytyczne oceny pod adresem strategii Merkel odnośnie przyjmowania bez ograniczeń przez Niemcy nielegalnych uchodźców.

Merkel formalnie odrzucała zasadę forsowanej przez współrządzającą bawarską CSU konieczności ustalenia górnej granicy przyjmowanie liczby uchodźców przez Niemcy rocznie na poziomie 200 000, powołując się na artykuł 16a UZ oraz konwencję ONZ z 1951 r. Kanclerz popierała współrządzająca SPD oraz opozycyjna partia Zielonych. W praktyce od wiosny 2016 r. udało się rządowi federalnemu jedynie nieco przyspieszyć procedurę rozpatrywania wniosków przy równoczesnym zastrzeżeniu prawa azylowego oraz przyspieszeniu readmisji określonych kategorii uchodźców do tzw. bezpiecznych państw pochodzenia uchodźców. W kwietniu 2016 r. na rozpatrzenie czekało jeszcze w Niemczech 432 000 wniosków o azyl. W celu przyspieszenia procedur rozpatrywania wniosków o azyl od początku 2016 r. wzmocniono placówki BAMF, zatrudniające dodatkowo 17000 wysokiej klasy specjalistów ds. przyjmowania i selekcji wniosków uchodźców.

Od stycznia do początku maja 2016 r. rozpatrzono w sumie 194 500 wniosków o azyl, z czego ok. 58,7% pozytywnie, a 2,8% uzyskało tylko „ochronę uzupełniającą” (prawo pobytu czasowego w RFN ze względu na niemożność powrotu do ojczyzny, ale bez statusu azylanta). Natomiast 12,6% wniosków wycofano i przekazano zgodnie z dyrektywą Dublin III (2013) do ponownego rozpatrzenia w innych państwach UE. W ambasadzie niemieckiej w Bejrucie czekało dodatkowo na rozpatrzenie ok. 30 000 wniosków o azyl dla uchodźców syryjskich zgodnie z przysługującym im prawem do połączenia się rodzin (żony i dzieci) ze współmałżonkami, którzy przebywali już w Niemczech.

Mimo wprowadzenia od połowy lutego 2016 r. kontroli granicznych w wyniku zamknięcia „szlaku bałkańskiego”, od stycznia do końca czerwca 2016 r., w Niemczech zarejestrowano 222 264 nowych uchodźców (styczeń – 91 671, luty – 61 428, marzec – 20 608, kwiecień – 15 954, maj – 16 281 i czerwiec – 16 335) [zob. *Wie viele Flüchtlinge kommen aktuell nach Deutschland*, 1.07.2016]. Z powyższych danych wynika, iż od stycznia następował stopniowy spadek liczby uchodźców, zwłaszcza od połowy lutego po zamknięcie „szlaku bałkańskiego”. Mimo to przedostają się oni nielegalnie do Niemiec, gdzie zgodnie z artykułem 16a UZ zostają zarejestrowani. W praktyce okazało się, że kontrole graniczne UE nie są w stanie powstrzymać uchodźców udających się do Niemiec. Nadal nie przestrzegano dyrektywy Dublin-III, mimo iż zarówno we Włoszech i Grecji rozbudowano nowe miejsca przyjmowania uchodźców tzw. hotspoty. Rząd federalny i rządy krajowe oraz miasta i gminy musiały przyspieszyć weryfikację uchodźców oraz udoskonalić politykę integracyjną.

W myśl nowej zasady działania „wspierać i wymagać” (foerdern und fordern) rząd federalny z inicjatywy ministra spraw wewnętrznych de Maziere zaostrzył zasady i wymogi udzielania wsparcia finansowego oraz opieki nad uchodźcami. Równocześnie opracowano program tworzenia nowych miejsc pracy, przedszkoli, wprowadzono kursy nauki języka niemieckiego itp. w celu przyspieszenia integracji najbardziej aktywnych oraz uzdolnionych uchodźców w społeczeństwie niemieckim. Program powyższy został zawarty w dwóch pakietach azylowych I (2015) i II (2016) oraz ustawie integracyjnej z 24 maja 2016 r. [por. Husiken 2016, s. 78–85].

Napływający w latach 2015/2016 uchodźcy byli w toku składania wniosków azylowych szczegółowo ankietowani. Z analiz powyższych wynika, iż 68% uchodźców to ludzie poniżej 33 lat, z których połowa to małżeństwa. Pod względem wykształcenia 18% ma wykształcenie wyższe, 20% ukończyło gimnazjum, a 22% szkołę podstawową. Tylko 7%

nie ma żadnego wykształcenia. Mężczyźni górują poziomem wykształcenia nad kobietami. Tylko wśród absolwentów studiów wyższych mężczyźni i kobiety stanowią po 50%. Wykształcenie uchodźców stwarza lepszą perspektywę pozostania (tzw. Bleibeperspektive) w Niemczech. Blisko 1/3 ankietowanych uchodźców zna język angielski, ale tylko 2% z nich posługuje się językiem niemieckim [por. Rich 2016/03]. Przekonanie, iż szybka nauka języka niemieckiego przez uchodźców jest ważną przesłanką uzyskania pracy, mieszkania oraz szybszej integracji w społeczeństwie niemieckim okazało się jednak przedwczesne.

Jedną z przesłanek wyboru Niemiec było podniesienie jednorazowej kwoty „kieszonkowego powitalnego” (Wilkommensgeld) do 670 euro dla każdego uchodźcy<sup>5</sup>. Natomiast kwota przekazywana miesięcznie każdemu uchodźcy wynosiła w RFN 352 euro i lokowała Niemcy na 4. miejscu w Europie. Wspomniane pakiety azylowe I i II umożliwiały stosowanie określonych sankcji finansowych wobec poszczególnych kategorii uchodźców z tytułu niesubordynacji, zwłaszcza z tytułu opuszczania zajęć nauki języka niemieckiego.

Niemieckie koła gospodarcze zgłaszały od przełomu 2014/2015 zapotrzebowanie na pracowników na poziomie ok. 600 000 wolnych miejsc rocznie. W ich ocenie napływ ok. 1 miliona uchodźców do Niemiec w 2015 r. nie rozwiąże braku siły roboczej na niemieckim rynku pracy w bliższych latach.

Związany z przemysłem niemieckim – Instytut Gospodarki Niemieckiej w Kolonii (IDW) – przygotował w 2016 ekspertyzę odnośnie możliwości realnego zatrudnienia w RFN uchodźców. Wynikało z niej, iż w 2017 r. zatrudnionych zostanie najwyżej ok. 175 000 wyszkolonych uchodźców. Zatrudnienie będzie można sukcesywnie zwiększać dopiero od 2018 r., tworząc nowe stanowiska pracy (w tym dostosowane do prostych czynności – tzw. Mini-Job). Całkowity koszt wydatków na utrzymanie wszystkich uchodźców w Niemczech – specjaliści obliczali szacunkowo na 2016 r. – 17 mld euro, a w 2017 r. na ok. 23 mld euro.

Natomiast Federalne Ministerstwo Finansów w Berlinie wysokość kosztów utrzymania uchodźców w Niemczech w latach 2016–2020 oceniało szacunkowo na 90 mld euro. Cały ciężar zakwaterowania i opieki nad uchodźcami spadał jednak zgodnie z centralnym rozdzielnikiem

<sup>5</sup> Było to konsekwencją orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2012 r. w odniesieniu do sporu między federacją a krajami związkowymi, co do zasad i wysokości i finansowania uchodźców, a nie świadomego działania kanclerz Merkel lub rządu federalnego na rzecz przyciągania uchodźców.

(Koenigstein) na kraje związkowe, gminy i miasta, które ciągle monitorował rząd federalny w Berlinie o przydział dodatkowych środków w celu zaspokojenia rosnących potrzeb zakwaterowania, wyżywienia, opieki nad dziećmi uchodźców itp.

Na samo budownictwo mieszkaniowe dla uchodźców w latach 2016–2018 federacja przeznaczyła na początku lipca 2016 r. dodatkowo 7 mld euro. Ponadto dodatkowo 2,6 mld euro przeznaczy się na dofinansowanie wyżywienia. Do 2018 planuje się przygotować ok. 100 000 miejsc pracy dla uchodźców [Flüchtlingspolitik, 7.07.2016].

Integracja uchodźców w Niemczech wzbudzała szereg kontrowersji i obaw, zwłaszcza na obszarze byłej NRD, gdzie ich skupiska były najmniejsze, a obawy i zastrzeżenia mieszkańców największe. Obawy i zastrzeżenia przed masowym napływem uchodźców zgłaszali nie tylko zwolennicy ugrupowań nacjonalistyczno-szowinistycznych, lecz także osoby o niskich dochodach lub pobierające różne kategorie zasiłków społecznych.

Doprowadziło to do ostrych kontrowersji w ramach koalicji CDU/CSU/SPD, gdzie najostrzejszym krytykiem kanclerz Merkel była bawarska CSU na czele z jej przewodniczącym – Horstem Seehoferem, która zmierzała konsekwentnie do ustalenia górnej granicy przyjmowanych na 200 000 uchodźców w 2016–2017 rocznie. Spadało poparcie społeczne dla przyjmowania oraz kosztownych planów integracji. Złożyła się na dodatkowo seria terrorystycznych ataków i zamachów samobójczych w Bawarii oraz innych krajach związkowych w drugiej połowie 2016 (Würzburg, Monachium, Chemnitz, Berlin i inne miejscowości). Stanowiły one poważne wyzwanie dla przyszłości polityki migracyjnej RFN).Merkel była skazana na poszukiwanie kompromisów z CSU, ale nie wyrażała publicznie ani skruchy, ani nie podejmowała polemiki ze swymi oponentami w CDU i SPD.

W niemieckich analizach na temat roli kanclerz Merkel w próbach rozwiązania masowego napływu „nieregularnych uchodźców” do Niemiec 2015/2016 niektórzy autorzy stawiają pytanie: dlaczego chadecja – mimo poważnych błędów i potknięć Merkel – CDU/CSU podtrzymywała w 2016 r. jej kandydaturę na swojego kandydata na kanclerza w wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r.? W tym kontekście Erik Theissen z Wyższej Szkoły Biznesu oraz Uniwersytetu w Mannheim pokusił się o zebranie korzyści, wad oraz następstw blisko 12-letniego rządzenia Merkel dla Niemiec. Ilustruje to poniższe zestawienie:

Tabela 2.1. Zestawienie korzyści i wad rządów Angeli Merkel dla Niemiec

| Korzyści  | Wady  |
|---|---|
| 1. Ma wielkie doświadczenie (polityczne)                            | 1. Zarządza zamiast kształtować politykę  |
| 2. Cieszy się uznaniem w skali świata                               | 2. Nie inwestuje wystarczająco w gospodarkę   |
| 3. Przysparza na zewnątrz Niemcom szacunek                          | 3. Reformy wdrażane są powoli   |
| 4. Zadłużenie państwa spadło z 80%                                  | 4. Rządzi już 12  |
| 5. Bezrobocie spadło o połowę                                       | 5. Poszerzyły się nożyce między ubóstwem a bogactwem                                  |
| 6. Pokazała w kryzysie migracyjnym wrażliwość na drugiego człowieka | 6. Systemy rentowe oraz chorobowe dla uchodźców nie zostały do tej pory uporządkowane |

Źródło: Thesen Erik, 27.12.2016 w: Angela Merkel-Vorteile, Nachteile und Auswirkungen ihrer Regierungen für Deutschland s. 2-w, Inside Trading.de, <https://www.insidetrading.de/angela-merkel-vorteile-nachteile-und-auswirkungen-fuer-deutschland>.

Oceny Theissena stawiają szereg nowych pytań na temat osiągnięć kanclerstwa i stylu rządzenia Merkel, jak też wstępnego określenia jej szans zwycięstwa w nadchodzących wyborach do Bundestagu. Według badań demoskopijnych z przełomu kwietnia/maja 2017 r. CDU/CSU po częściowej „zadyszce” na przełomie 2016/2017 wyszły na prowadzenie z poparciem ok. 35–36%, wyprzedzając SPD ok. 29–30% ankietowanych. Wśród wskaźników gospodarczych w okresie 12 – lat rządów Merkel (2005–2017) udało się podnieść PKB/1 mieszkańca zjednoczonych Niemiec o 460 euro w stosunku do 355 euro za rządów Kohla oraz Schrödera (1994–2005).

Bardzo istotnym osiągnięciem było również obniżenie bezrobocia za rządów kanclerz Merkel do 5,8% w stosunku do 10,9% w 2005 r. Zmniejszenie wskaźnika bezrobocia nie było zasługą samych rządów kanclerz Merkel, lecz wynikiem wdrożenia koncepcji Schrödera Agenda 2010 z 2003 r., którą początkowo Merkel jako przywódca opozycji chadeckiej w Bundestagu ostro krytykowała. Równocześnie wdrożenie Agendy 2010 oraz związanej z nią regulacji dla bezrobotnych Harz IV doprowadziło do uelastycznienia rynku pracy oraz wzrostu osób częściowo zatrudnionych (Teilarbeit) na gorszych warunkach płacowych, w tym częściowo na umowach śmieciowych z 8,3 mln (1996) do 15 mln (2016), co pogorszyło sytuację materialną znacznej części pracujących. Problem powyższy tylko w nieznacznym stopniu został załagodzony poprzez przeforsowanie przez SPD płacy minimalnej z 8,84 do 12 euro (2014) [zob. Arbeitsmarkt, 20.04.2017].

Poważnym niedociągnięciem gospodarczym Niemiec było osłabienie napływu inwestycji zagranicznych do Niemiec. Niewątpliwą zasługą rządów Merkel było zmniejszenie się długofalowego zadłużenia państwowego Niemiec z 80% do 60% PKB, co umocniło ich pozycję światowego mocarstwa finansowego oraz umożliwiło bezpośrednie angażowanie się RFN w rozwiązywanie kryzysów międzynarodowych.

W ciągu 12 lat swoich rządów Merkel zdobyła ogromne doświadczenie i uznanie międzynarodowe, mimo potknięć i niepowodzeń, zwłaszcza w odniesieniu do masowego napływu migrantów do Niemiec i UE w latach 2015/2016. W wielu sytuacjach trudnych wykazała cierpliwość i zdecydowanie w dążeniu do zamierzonego celu.

### **Zewnętrzne aspekty poszukiwaniu rozwiązań kryzysu migracyjnego UE przez Niemcy**

Czasowe zawieszenie dyrektywy Dublin III przez Niemcy i Austrię 4 września 2015 r. w celu opanowania sytuacji na granicy węgiersko-serbskiej miało daleko idące znaczenie dla polityki migracyjnej Niemiec i całej UE. Doprowadziło to do masowego, niekontrolowanego napływu uchodźców do Niemiec i państw nordyckich i zostało wykorzystane przez premiera węgierskiego Orbana do kwestionowania wspólnej polityki migracyjnej UE. Ze względu na fakt, że uchodźcy odmawiali rejestracji na granicy węgierskiej i bez przeszkód zmierzali w kierunku Austrii i Niemiec – Orban głosił publicznie – po wybudowaniu na granicy węgiersko-serbskiej płotu granicznego – „uchodźcy to problem niemiecki”. Spowodowało to lawinowy napływ nielegalnych uchodźców do Niemiec. Ze względu na silne wpływy nacjonalistyczno-konserwatywnej oraz antyemigranckiej Austriackiej Partii Wolnościowej oraz słabnącą pozycję polityczną wielkiej koalicji socjalistów i Partii Ludowej w Wiedniu zdecydowaną większość uchodźców kierowano do Niemiec. Sama Austria zdecydowała się na przyjęcie nieco ponad 90 000 uchodźców. W tej sytuacji już 10 listopada 2015 r. Niemcy i Austria ponownie wprowadziły kontrole graniczne w myśl dyrektywy Dublin III, co jednak nie zmieniło sytuacji na pograniczu austriacko-niemieckim [Deutschland wendet wieder Dublin-Verfahren an, 10.11.2016].

Kancelarz Merkel zakładała początkowo do października 2015 r. możliwość rozwiązania kryzysu migracyjnego przy pomocy państw członkowskich UE. Przychylna planom Merkel Komisja Europejska przeferowała na Radzie UE 24 września 2015 r. zwykłą większością głosów dyrektywę odnośnie ustalenia wiążących kwot rozdzielnika przydziału 160 000 nielegalnych uchodźców na wszystkie 28 państw członkowskie UE. Wywołało to ostry wyżej sprzeciw i odmowę ze strony Grupy Wy-

szehradzkiej (Czech, Słowacji i Węgier). Polska – rząd PO/PSL – wyraziła zgodę na przyjęcie dyrektywy UE, ale nowy rząd PIS od jesieni 2015 r. solidaryzował się państwami Grupy Wyszehradzkiej i nie przyjmował w następnych miesiącach uchodźców, uzasadniając to brakiem tradycji, ale głównie potencjalnym zagrożeniem terrorystycznym [zob. Lang, 26.08.2016].

Negatywnie, choć nie tak ostentacyjnie, postąpiła większość państw członkowskich UE, co było nie tylko odcięciem się od niekonsultowanych zasad nowej polityki migracyjnej Niemiec, ale było również podważeniem ich aspiracji do przewodzenia w UE. Od zimy 2016 r. tylko niektóre państwa członkowskie przyjęły łącznie ok. 700 uchodźców z kontyngentu 160 000 uchodźców, planowanych do dyslokacji przez Komisję Europejską w ciągu dwóch lat. Szczególnym ciosem dla Merkel była zmiana polityki migracyjnej socjalistyczno-chadeckiego rządu W. Feymanna. W obawie przed wzrostem poparcia wyborców dla populistycznej – Austriackiej Partii Wolnościowej – kanclerz Feymann wycofał się ze współpracy z Niemcami, inicjując zawarcie 7 marca 2016 r. w Wiedniu układu z Macedonią, Serbią, Węgrami i Słowenią zamknięciem „szlaku bałkańskiego” na granicy serbsko-macedońskiej. Niemcy nawet nie zostały zaproszone na to spotkanie.

Niemcy formalnie protestowały przeciwko tym decyzjom, ale w praktyce korzystały z zamknięcia „szlaku zachodniobałkańskiego”, gdyż decyzja powyższa zmniejszyła napływ uchodźców również do Niemiec. Równocześnie jednak skomplikowała sytuację w Grecji, do której do wiosny 2016 r. napłynęło blisko 50 000 uchodźców z Turcji. Dlatego strategia Merkel pod koniec 2015 r. zakładała poszukiwanie nowych rozwiązań w uzgodnieniu ze wszystkimi 28 państwami członkowskimi., Zakładała ona przyjmowanie uchodźców w powiązaniu z ochroną granic zewnętrznych UE, zwalczania grup przemytników uchodźców, zwiększenie liczby centrów przyjmowania i rejestracji uchodźców w Grecji i Włoszech, udzielenia pomocy utrzymania uchodźców niektórym krajom Bliskiego Wschodu i Afryki. Miało to doprowadzić do zahamowania masowej i nielegalnej migracji do UE oraz do przekształcenia jej w przyszłości w legalny napływ migrantów. Do realizacji powyższej koncepcji droga była bardzo daleka. Najważniejsze porozumienia, w których aktywną rolę odegrały Niemcy:

- utworzenie na szczycie UE-Afryka 11-12 listopada 2015 r. europejskiego „Funduszu Powierniczego na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej migracji ludności w Afryce”. Ma on być zasilony docelowo przez Komisję Europejską i państwa członkowskie w wysokości 2,8 mld euro. Realizacja będzie zależała od ustabilizo-

wania się sytuacji w objętej wojną domową Libii [EU-Afrika-Gipfel, 12.11.2015];

- Niemcy przywiązywały szczególną wagę do szczytu UE-Turcja 29 listopada 2015 r. w Brukseli, który miał po wstępnych konsultacjach uzgodnić zasady ograniczenia migracji uchodźców przez Grecję do UE. Za przyjęcie takiego zobowiązania Turcji obiecano przyspieszenie rozmów akcesyjnych z UE, i dodatkowo uzyskanie rekompensaty w wysokości 3 mld euro na zmniejszenie kosztów utrzymania ponad 2,7 mln uchodźców syryjskich w jej granicach. Równocześnie państwa UE zadeklarowały dodatkowo odciążenie Turcji przejęciem odpowiedniego kontyngentu uchodźców syryjskich, ok. 400–000 uchodźców syryjskich w ciągu kilku lat.

W uzupełnieniu do powyższych wstępnych uzgodnień na kolejnym szczycie UE-Turcja w Brukseli 18 marca 2016 r. doprecyzowano następujące kwestie:

- współpracę Turcji i Grecji z okrętami NATO patrolującymi Morze Egejskie w celu uszczelnienia granicy z Grecją;
- doprecyzowanie zasady przejmowania oczekujących w Grecji uchodźców na powrót do Turcji w wysokości ok. 400 000, za których UE przyjmie w stosunku 1:1 ok. 72 000 uchodźców syryjskich i rozdzieli je na państwa członkowskie;
- z tytułu powyższej umowy Turcja dostanie dodatkowo 3 mld, czyli łącznie 6 mld do 2018 r. euro na utrzymanie uchodźców syryjskich na swoim terytorium;
- obywatele tureccy winni skorzystać już od lipca 2016 r. z przywileju ruchu bezwizowego do krajów UE.

Niemcy były jednym z głównych inicjatorów utworzenia przez UE na terenie Grecji i Włoch 11 centrów przyjęć i rejestracji dla migrantów (tzw. hotspotów ), które byłyby w stanie nie tylko rejestrować, lecz także decydować o pozostaniu lub readmisji z UE wszystkich potencjalnych azylantów. Niemcy były jednym z największych międzynarodowych dawców pomocy dla uchodźców. W latach 2012–2015 były między innymi trzecim co do wielkości dawców pomocy dla objętych wojną domową obszarów Syrii w wysokości 1,4 mld euro. Na lata 2016–2018 Niemcy zadeklarowały na konferencji w Londynie w lutym 2016 r. na pomoc dla Syrii środki w wysokości 2,3 mld euro. Ponadto uczestniczyły w innych formach pomocy żywnościowej, wsparcia działalności ONZ w Syrii oraz innych państwach Bliskiego Wschodu w wysokości 570 mln euro [Die Bundesregierung: Flucht und Asyl, 2016].



Działania rządu federalnego na czele z kanclerz Merkel na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego UE zahamowały do końca kwietnia 2016 r. masowy napływ nielegalnych uchodźców do UE i Niemiec. Pojawiły się natomiast inne problemy. Władze tureckie zatrzymywały skutecznie w Turcji grupy uchodźców, zwłaszcza zaś syryjskich z wyższym wykształceniem. Ponadto część uchodźców syryjskich odsyłało z powrotem do Syrii lub nie wpuszczano na terytorium Turcji. Coraz więcej uchodźców zamiast na Kios i Lesbos, docierała np. Kretę lub z Turcji innymi drogami kierowała się do Afryki Północnej i przez Morze Śródziemne do Włoch. W rezultacie Grecja w maju 2016 r. odsyłała tylko nielicznych uchodźców do Turcji [EU-Ziele verfehlt, 17.05.2016].

Między czerwcem a końcem lipca 2016 r. zaszły ważne wydarzenia, które odzwierciedlały zły stan relacji Turcji z UE i Niemcami:

- negatywny przebieg rozmów Turcja UE w maju-czerwcu 2016 r., które nie rozwiązały problemu zwolnienia obywateli tureckich z obowiązku wizowego z powodu utrzymywania przez władze tureckie restryktywnych przepisów antyterrorystycznych;
- przyjęcie pod koniec czerwca 2016 r. rezolucji Bundestagu oskarżającej Turcję o stosowanie zbrodni ludobójstwa wobec ludności ormiańskiej w latach 1915–1916;
- represje polityczne i groźba wprowadzenia kary śmierci dla przeciwników prezydenta Erdogana podczas nieudanego puczu wojskowego z połowy lipca 2016 r.

Problemy powyższe wpłynęły na bardzo krytyczny wobec Niemiec i UE ton wywiadu prezydenta R. Erdogana dla telewizji niemieckiej [Erdogan greift die EU an, 25.07.2016], w którym upomniał się o uzgodnione oraz nieuiszczone do tej pory płatności UE wobec Turcji z tytułu umowy o uchodźcach z 18 marca 2016 r. Wyraził obawy o dotrzymanie przez Turcję warunków umowy z 18 marca 2016 r. oraz funkcjonowanie uzgodnionego rozdzielnika dyslokacji nielegalnych uchodźców syryjskich z obozów tureckich do państw członkowskich UE.

Po podpisaniu układu UE–Turcja 18 marca 2016 r. doszło do umocnienia pozycji prezydenta Erdogana, którego przyszłość trudne do przewidzenia, zwłaszcza po wygranym referendum w sprawie wprowadzenia rządów prezydenckich w Turcji w połowie kwietnia 2017 r. Kolejne miesiące pełne były eskalacji napięć stosunków turecko-niemieckich.

W 2016 r. oraz w pierwszym kwartale 2017 r. strategia kanclerz Merkel i rządu CDU/CSU/SPD w odniesieniu do nieregularnych uchodźców została zaostrzona. Spowodowało to stopniowy spadek ich migracji w 2016 i 2017 w stosunku do 2015 r. do Niemiec. Ze skorygowanych obliczeń BAMF w 2017 r. wynika, iż w 2015 r. do Niemiec napłynęło

890 000 0000 nowych „nieregularnych” uchodźców, w 2016 r. było ich tylko 305 000, a w pierwszym kwartale 2017 (styczeń-marzec) – 47 000. Pierwsze wnioski o status uchodźcy w RFN złożyło w 2015 r. – 615 000, 2016 r. – 226 000 osób; w pierwszym kwartale 2017 r. biura BAMF rozpatrzyły w sumie 60 000 nowych i zaległych podań; jednak 278 000 wniosków o azyl nie zostało rozpatrzonych. Większość wniosków była odrzucana. Azyl uzyskuje ok. 21,7% składających wnioski. Z Niemiec wydano w 2014 r. – 10 884, w 2015 r. – 20 888, w 2016 r. – 23 750 azylantów. W 2016 r. wnioski o dobrowolny powrót zadeklarowało w tej sytuacji – ok. 55 000 uchodźców, głównie z Bałkanów Zachodnich i Iraku. Poza bezpłatnym przelotem samolotem uzyskiwali oni w wsparcie finansowe, którego wysokość zależała od wielu czynników. Średnio rodzina 2+2 uzyskiwała łącznie ok. 1850 euro zapomogi [Zahl der Asylsuchende stabil, 10.04.2017].

Stosownie do porozumienia UE z Turcją z 18 marca 2016 r., Niemcy przyjęły do końca kwietnia 2017 r. najwięcej uchodźców (1768) z pierwszej części kontyngentu – z 4884 uchodźców z Grecji; Niderlandy – 1029, Francja – 691, Finlandia – 384, Szwecja – 279, Belgia – 242, Włochy – 208 i Hiszpania – 118 [zob. Nach Türkei Abkommen, 22.04.2017].

Część członków UE, zwłaszcza państwa Europy Środkowowschodniej i Południowej – odrzucało możliwość przyjęcia ustalonych kwot z kontyngentów 160 000 uchodźców z pogranicza turecko-greckiego, opowiadając się za gotowością udziału w dalszym uszczelnieniu granic zewnętrznych UE<sup>6</sup>.

Z racji rozwoju wydarzeń, nie można wykluczyć całkowicie pogorszenia się sytuacji wyżywieniowo-klimatycznej na Bliskim i Środkowym Wschodzie, a zwłaszcza w Afryce. Dużo będzie zależało od gotowości państw UE do udzielenia najbardziej zagrożonym obszarom pomocy rozwojowej i humanitarnej. Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, największe państwa UE, wraz Komisją przez porozumienia finansowe z Libią (Trypolis) oraz wstępne uzgodnienia z Czadem, Nigrem oraz

<sup>6</sup> Według portalu „Welt N24” prognozowano w przypadku przeciągania się tłących konfliktów i innych groźnych napięć i zagrożeń międzynarodowych następujące scenariusze napływu masowego uchodźców do UE i Niemiec: A = obowiązuje układ UE-Turcja bez zakończenia wojny domowej w Syrii, liczba uchodźców do UE waha się od 1,3 do 2,1 mln (2016/2017); B = dochodzi do pokoju w Syrii, liczba uchodźców zmniejsza się do 1,8 mln; C = utrzymuje się wojna domowa w Syrii, liczba uchodźców się zmniejsza do 2,3 mln; D = nowe konflikty w Afryce (Nigeria, Egipt i inne do końca 2018) – napływ ok. 3,7 mln uchodźców; E = otwarte granice, w tym szlak bałkański – liczba uchodźców może się zwiększyć do 6,4 mln (po 2018) [zob. Fünf Flüchtlings Szenarien, 13.06.2016].

Mali powstrzymały napływ do UE ok. 1,5 – 2 mln potencjalnych uchodźców z Afryki. W samej Libii w sierpniu–lipcu powstrzymywanych siłą było obozach przejściowych w tragicznych warunkach w lipcu 2017 r. 634 000 nielegalnych uchodźców. Do UE dotarło łącznie ok. 250 000–300 000 nielegalnych uchodźców; większość przedostało się przez Morze Śródziemne do Włoch i do Niemiec, głównie z Włoch przez Austrię i państwa sąsiedzkie – szlakiem bałkańskim dotarło około 111 616 uchodźców [Wo isnd die Geflohenen, 1.08.2017]. Dlatego problem uchodźców będzie nadal dominował nie tylko w UE. Można założyć, iż po wyborach do Bundestagu Niemcy ponownie będą zabiegały o większą solidarność państw UE, a równocześnie utrzymać, mimo napiętych stosunków bilateralnych, porozumienie UE–Turcja z 18 marca 2016 r. (na terenie Turcji przebywa nadal 3,4 mln uchodźców) oraz dążyć do sfinalizowania nowych porozumień w sprawie powstrzymywania uchodźców z najważniejszymi państwami afrykańskimi.

Na początku listopada 2017 r. media niemieckie informowały, że według różnych szacunków BAMF oraz ekspertów niezależnych w latach 2014–2017 do Niemiec przybyło łącznie ok. 1,5 mln uchodźców, którzy złożyli wnioski o azyl polityczny; z tego wnioski 226 000 osób zostały rozpatrzone negatywnie. Natomiast ok. 520 000 cudzoziemców przebywających w Niemczech, z których większość to „nieregularni uchodźcy” pozostają nieuchwytni. Od początku 2017 r. na urzędowe pisma i wezwania nie zareagowało aż 90 000 „nieregularnych uchodźców”. Nie wiadomo, czy wyjechali, czy mieszkają nielegalnie w Niemczech? Ta sytuacja i związane z nią problemy nie wpływają pozytywnie na stosunek głównie grup prawicowo-nacjonalistycznych wobec azylantów.

## **2.4. Stanowisko Niemiec wobec Brexitu i zmian funkcjonowania UE w kontekście nowych uwarunkowań współpracy z Francją**

Kryzys masowego napływu uchodźców do UE od połowy 2015 r. stanowił poważne wyzwanie dla spójności oraz dalszego funkcjonowania UE. W trakcie kontrowersji wokół prób jego rozwiązania na początku lata 2016 r. doszedł kolejny kryzys związany z wynikiem referendum z 23 czerwca 2016 r. na temat wystąpienia Wielkiej Brytanii (Brexit) z UE. W 2015 r. dzięki strategii premiera brytyjskiego i przywódcy konserwatystów Davida Camerona, Partia Konserwatywna odniosła wielki sukces w wyborach parlamentarnych do Izby Gmin. Jednak Cameron musiał w ciągu roku rozpisać referendum, w którym wyborcy Zjedno-

czonego Królestwa mieli zatwierdzić jego porozumienie z 19 lutego 2016 r. z 27 państwami UE<sup>7</sup>.

Negatywny wynik referendum brytyjskiego z 23 czerwca 2016 r. jak również trwający od lata 2015 r. kryzys migracyjny, przyspieszyły intensywne dyskusje w głównych instytucjach unijnych (Rada Europejska, Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski, EBC i inne), oraz w państwach członkowskich, również Niemczech, w sprawie przeprowadzenia kolejnej reformy UE w perspektywie średniofalowej, czyli do ok. 2020 r. [por. szerzej Ondarza, 2015/89, s. 1–8].

W literaturze niemieckiej podkreśla się, że proces opuszczania przez Wielką Brytanię UE zgodnie z artykułem 50 Traktatu o UE (TUE) będzie złożony i bardzo trudny do szczegółowego zdiagnozowania. Musi go zainicjować państwo występujące, czyli Wielka Brytania, a obie strony mają dwa lata na szczegółowe uzgodnienie warunków powyższego układu w aspekcie ekonomicznym społecznym i polityczno-prawnym. Po tym czasie tracą bowiem ważność obowiązujące do tej pory postanowienia traktatowe, czyli zarówno prawa, jak też obowiązki obu stron. Trudność polega na tym, iż jako wzór porozumienia nie mogą prawdopodobnie służyć zarówno dotychczasowe zasady i modele współpracy UE–Szwajcaria, jak też UE–Norwegia, gdyż mają odmienne uwarunkowania oraz inne doświadczenia współpracy, niż Wielka Brytania. Obie strony muszą uzgodnić własne interesy, jak też wypracować możliwy kompromis. Wielka Brytania najwcześniej postawi wniosek w 2017 r. Do tego czasu Komisja Europejska musi opracować swoją strategię oraz zasady współpracy z państwami członkowskimi. Przyjmuje się, że Niemcy, Francja i Włochy muszą blisko współpracować z innymi grupami państw w celu wypracowania wspólnych i nośnych nowych regulacji wspólnotowych na przyszłość. Dla Niemiec jako największego płatnika netto, szczególnie ważne znaczenie będzie miał przyszły budżet UE w perspektywie po 2020 r. Niezależnie od uzgodnień wspólnotowych poszczególni członkowie UE będą musieli wynegocjować odrębne bilateralne warunki współpracy z Wielką Brytanią [Lippert, Ondarza 2016, 42, s.1–8].

<sup>7</sup> Jego główne postanowienia to: 1) pełne świadczenie socjalne w Wielkiej Brytanii migranci z UE uzyskają dopiero po 4 latach pobytu; 2) świadczenia dla dzieci migrantów uwzględnia wysokość przeliczeniową kraju pochodzenia; 3) państwa nienależące do strefy euro nie będą dyskryminowane po wejściu w życie Unii Bankowej, a Wielka Brytania zachowa kontrolę nad swoim sektorem bankowym; 4) będzie respektowana narodowa suwerenność państw członkowskich, a ich parlamenty będą miały większy wpływ na ustawodawstwo Parlamentu Europejskiego; 5) wzmocniona zostanie konkurencyjność państw członkowskich UE [por. Deal mit Grossbritannien, 20.02.2016].

Przebieg powyższego procesu może doprowadzić do odnowienia UE oraz usprawnienia współpracy instytucjonalnej UE, ale nie można też wykluczyć napięć bilateralnych i grupowych, a nawet kolejnych wystąpień z UE.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE może również zmienić dotychczasowe relacje między strefą euro – 19 państw oraz z 8 pozostałymi państwami członkowskimi, w tym z Polską, które będą się znajdowały poza strefą euro. Do tej pory istniało między nimi pewnego rodzaju „współistnienie”, co w dużej mierze zależało od Wielkiej Brytanii jako drugiego pod względem potencjału państwa członkowskiego UE, odrzucającego zasadę „pogłębionej integracji”. Ponadto wraz z Danią Wielka Brytania, zgodnie z TUE, miały zgodę na stałe pozostawanie poza strefą euro. Pozostałe państwa korzystają tylko z prawa derogacji, czyli pozostają poza Eurogrupą ze względów formalnych, niespełniając kryteriów konwergencji. O ile do tej pory PKB państw poza Eurogrupą – Wielka Brytania, Dania, Szwecja, Polska, Czechy, Węgry, Rumunia, Bułgaria i Chorwacja – wynosił ok. 40% PKB UE (4,2 bln euro), a państw strefy euro 10,4 bln euro, to po wycofaniu się Wielkiej Brytanii nastąpi spadek PKB do 16%. Poza strefą euro będzie także zamieszkiwało ok. 170 mln ludności, czyli dwa razy mniej niż w przyszłej Eurogrupie. Do tego dochodziła silna pozycja Londynu jako siedziby (city) banków i innych instytucji finansowych, w tym obsługujących między innymi cały obszar UE – np. utworzony w 2011 r. Europejski Nadzór Bankowy. Wiele z przywilejów państw poza strefą euro było ugruntowane w specjalnym statusie Wielkiej Brytanii w UE na podstawie zasygnalizowanego wyżej porozumienia z 19 lutego 2016 r. Sytuacja powyższa po Brexicie, będzie wymagała nowych ustaleń, ponieważ pojawi się możliwość dalszego pogłębienia integracji finansowej strefy euro, na którą nie będą mogły sobie pozwolić państwa Europy Środkowo-Wschodniej; nie będą bowiem spełniały kryteriów konwergencji, aby przystąpić do UGW, oraz ze względu na negatywny stosunek do euro własnych społeczeństw – mogą się znaleźć w pewnego rodzaju stanie marginalizacji dalszego procesu integracyjnego.

W pierwszych reakcjach po referendum w Wielkiej Brytanii dopuszczano możliwość powtórzenia referendum, gdyby pogarszała się sytuacja gospodarcza. Byłoby to możliwe z punktu widzenia formalno-prawnego, gdyż ostateczna decyzja należy do kompetencji parlamentu, czyli Izby Gmin, gdzie zwolennicy pozostania Wielkiej Brytanii w UE – posiadali w czerwcu 2016 r. nieznaczną większość. Jednak ze względów politycznych krok taki jest w tradycji i kulturze politycznej Wielkiej Brytanii nie do pomyślenia.

Dla niektórych ekspertów niemieckich Brexit komplikuje sytuację Niemiec jako czołowego państwa UE w centrum Europy, które będzie musiało wrócić do roli pośrednika między jej południowymi oraz północnymi państwami członkowskimi. Niemcy będą się musiały podjąć się roli „służebnej siły kierowniczej” (dienende Führungskraft) w okresie 5–10 lat, w którym trzeba będzie wypracować oraz wdrożyć nową reformę UE. Reforma powyższa powinna się skoncentrować na trzech kluczowych tendencjach rozwojowych integracji europejskiej:

- po pierwsze – dążenie do utworzenie spójnej unii fiskalno-politycznej na bazie istniejącej strefy euro;

- po drugie – określenie nowej roli i funkcji drugiego członka – państwa poza strefą euro – UE, który winien ściśle współpracować z pierwszym członkiem;

- po trzecie – zwiększenie legitymatyzacji UE przez poszerzenie i pogłębienie jej demokratyzacji oraz ustanowienia większej efektywności zarządzania na wszystkich szczeblach.

Do tego należy rozwiązać takie sprawy jak: kompromisowe rozwiązanie kryzysu migracyjnego w kontekście skutecznej ochrony granic zewnętrznych oraz utworzenia spójnego systemu dyslokacji azylantów, bądź też innych rozwiązań ekwiwalentnych dla niektórych państw, zachowania strefy Schengen oraz porozumienia z krajami pochodzenia uchodźców. W konsekwencji musi to prowadzić do ustanowienia „UE dwóch prędkości”, ściśle ze sobą współpracujących. Niemcy winny zatem odgrywać rolę inicjującą, zabiegając o akceptację i wsparcie ze strony wszystkich zaangażowanych w proces reformy państw UE.

Sprawa Brexitu miała pierwszoplanowe znaczenie dla działań rządu koalicyjnego CDU/CSU/SPD, w którym utrzymywały się od dłuższego czasu ostre podziały i kontrowersje między CDU a CSU wokół kryzysu migracyjnego. Osłabiło to również pozycję kanclerz Merkel, której niepowodzenia w próbach rozwiązania kryzysu migracyjnego w ramach UE 2015/2016 wpłynęły dodatkowo – obok innych przyczyn – ujemnie na możliwości szybkiego reagowania oraz podjęcia próby wypracowania skutecznej strategii przeciwdziałania ujemnym następstwom Brexitu. Od lata 2016 r. doszło do dodatkowych dyskusji na temat jesiennych wyborów w 2017 r. do Bundestagu w łonie SPD; z jednej strony kwestionowano ambicje jej przewodniczącego S. Gabriela w odniesieniu do ubiegania się o kandydaturę na kanclerza z ramienia socjaldemokracji, a z drugiej, koncentrowano się na rozważaniu możliwości utworzenia konkurencyjnego dla chadecji lewicowego układu koalicyjnego wobec niskich notowań sondażowych SPD (ok. 21–22%) oraz chęci zarzucenia przez nią statusu „słabszego partnera chadecji”.

W 2017 r. równoległe do wyborów parlamentarnych w Niemczech miały się odbyć wybory prezydenckie i parlamentarne we Francji, gdzie socjalista prezydent F. Hollande posiadał bardzo niskie notowania. Liczył on na poprawę notowań między innymi poprzez współpracę z SPD, która dzięki ministrowi Steinmeierowi zachowała znaczną aktywność w polityce europejskiej. Niekorzystny wynik referendum w Wielkiej Brytanii doprowadził także w Niemczech do ujawnienia się różnic oraz podziałów w łonie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w podejściu do dalszego rozwoju integracji europejskiej na tle kryzysu migracyjnego. Sprzyjały mu zarówno radykalizacja środowisk i ugrupowań narodo-wo-nacjonalistyczno-populistycznych (AfD, PEGIDA i inne ruchy prawicowe), jak też realnych zagrożeń terrorystycznych w środowiskach islamistycznych w Niemczech i państwach sąsiednich – zwłaszcza Francji i Belgii [por. Frymark, Popławski, 29.06.2016].

W czerwcu i lipcu 2016 r. w ramach rządu CDU/CSU/SPD uwidoczniły się dwa odrębne stanowiska w odniesieniu do określenia jego implikacji dla dalszego rozwoju UE z uwzględnieniem roli Niemiec. Były to jedynie próby sformułowania ogólnej wizji scenariuszy pożądanego względnie potencjalnego rozwoju wydarzeń.

Stanowisko kanclerz Merkel odzwierciedla opinie ważniejszych gremiów kierowniczych CDU, a zwłaszcza jej najbliższych współpracowników w Urzędzie Kanclerskim. Opinie te znalazły wyraz w licznych wystąpieniach publicznych Merkel: deklaracji rządowej [Merkel, 28.06.2016, s. 1–4], konferencjach prasowych [Merkel, Hollande, Renzi, 27.06.2016, s. 1–6]. Przedstawione w tych wystąpieniach opinie i oceny Merkel można ująć następująco:

- 1) Wielka Brytania winna oficjalnie notyfikować zamiar wystąpienia z UE zgodnie z artykułem 50 TUE, co umożliwi formalne rozpoczęcie rokowań z UE;
- 2) ostateczne decyzje o podstawach przyszłych stosunków UE–Wielka Brytania muszą podjąć wspólnie wszystkie państwa członkowskie, z których każde tak samo jak Niemcy będzie zabiegało o uwzględnienie jego interesów;
- 3) Wielka Brytania decydując się na opuszczenie UE, nie może liczyć na uzyskanie korzystniejszych warunków współpracy gospodarczej, bo będą one o wiele gorsze niż przed Brexitem;
- 4) w negocjacjach o dostęp Wielkiej Brytanii do rynku UE muszą być zagwarantowane obowiązujące cztery wolności (przepływ osób, usług, kapitału oraz ludzi);

- 5) należy zwiększyć odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich w polityce zagranicznej UE we wszystkich wymiarach i zakresach;
- 6) należy wzmocnić reformy „Europa bliżej obywatelom”, umożliwiając przezwyciężenie istniejących dysproporcji rozwoju oraz lepsze wykorzystanie korzystnych następstw globalizacji;
- 7) ścisła współpraca Francji i Niemiec będzie miała istotne znaczenie do przyspieszenia reform UE;
- 8) ogólny zarys wyjścia UE z aktualnych kryzysów winien zostać przygotowany na marzec 2017 – 60. rocznicę podpisania traktatów rzymskich (1957).

Istotą stanowiska Merkel była gotowość odpowiedzi na Brexit poprzez wzmożenie współpracy międzyrządowej UE.

W odróżnieniu od CDU – czołowi politycy SPD – S. Gabriel –przewodniczący SPD oraz M. Schulz – przewodniczący PE oraz minister spraw zagranicznych F.W. Steinmeier (wraz ze swoim francuskim odpowiednikiem J. Marc-Ayrault – przygotowali dwa obszerne materiały nawiązujące do Brexitu. W pierwszym Gabriel i Schulz „Stworzyć Europę na nowo” [zob. Gabriel, Schulz, 25.06.2016, s. 1–11] postulowali przyspieszenie rozwoju gospodarczego UE w celu pogłębienia reform społecznych i ograniczenia bezrobocia przy równoczesnych reformach instytucjonalnych (utworzenie dwóch izby PE i inne) oraz wprowadzeniu większej demokratyzacji i transparentności. Plan zawiera propozycje reform, zakładających, że:

1. Europa musi się koncentrować na sprawach najważniejszych;
2. Europa musi być bardziej zrozumiała i demokratyczna;
3. Europa potrzebuje zwrotu polityczno-gospodarczego oraz paktu wzrostu UE;
4. W sprawach międzynarodowych Europa musi przemawiać jednym głosem;
5. Europa powinna stać się bardziej sprawiedliwa;
6. Europa musi na nowo ocenić swoje zasoby;
7. Europa musi wzmocnić swoje bezpieczeństwo;
8. Europa potrzebuje wspólnej polityki migracyjnej;
9. Europa winna chronić swoje granice;
10. Europa potrzebuje efektywnej ochrony praw podstawowych [s. 1–11].

Minister spraw zagranicznych RFN Steinmeier bezpośrednio po referendum w Wielkiej Brytanii 25 czerwca 2016 r. zorganizował w Berlinie spotkanie ministrów spraw zagranicznych sześciu państw zało-



życielskich EWG (Belgii, Holandii, Luksemburga, Francji oraz Włoch), na którym przedyskutowano dokument – „Stworzyć Europę na nowo” [zob. Steinmeier, Ayrault, 27.06.2016, s. 1–10]. W obszernym dokumencie pomyślanym jako odpowiedź na nowe wyzwania dla UE po Brexicie w trzech zakresach:

- w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa: ustalenie celów strategicznych w wymiarze globalnym i regionalnym oraz zacieśnienie współpracy wojskowej, w zakresie walki z terroryzmem międzynarodowym, zapobieganiu konfliktom oraz utworzenia– Rady ds. Europejskiego Bezpieczeństwa w celu koordynacji polityki obronnej, spraw zagranicznych i wewnętrznych;
- w polityce migracyjnej i azylowej dążenie do przebudowy systemu dublińskiego poprzez powołanie wspólnej ochrony granic zewnętrznych oraz utworzenie Europejskiej Agencji Azylowej;
- w gospodarce – doprowadzenie do stopniowego wprowadzenia odrębnego budżetu dla strefy euro, stworzenie odrębnego funduszu inwestycyjnego, wspólne opodatkowanie koncernów transnarodowych, preferowanie inwestycji strategicznych o charakterze ogólnoeuropejskim itp. (s. 1–10).

Dokument ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec szedł o wiele dalej niż propozycje kanclerz Merkel, zmierzając do tworzenia „jądra europejskiego”. Miałoby ono w okresie przejściowym działać jako pewnego rodzaju „koalicja chętnych”. Propozycje powyższe zostały przekazane przez Steinmeiera i Ayraulta pod koniec czerwca 2016 ministrom spraw zagranicznych Grupy Wyszehradzkiej w Pradze, i nie spotkały się z przychylnym przyjęciem. Z niemieckich relacji medialnych wynikało, że „Polska nie uznaje niemiecko-francuskiego przywództwa w UE” [Deutsche Wirtschafts Nachrichten, 28.06.2016]. Polskie MSZ odniosło się krytycznie do propozycji MSZ Niemiec i Francji jeszcze przed oficjalnym zaprezentowaniem w Pradze, traktując ją jako próbę „tworzenia superpaństwa europejskiego” [Szefowie dyplomacji Berlina i Paryża chcą superpaństwa zamiast, UE, 27.06.2016].

Negatywna reakcja Grupy Wyszehradzkiej na powyższą propozycję ułatwiła jej krytykę jako zbyt daleko idącą w kręgach polityków chadeckich. W podsumowaniu dyskusji wokół Brexitu w UE i Niemczech w połowie lipca 2016 r. przez Urząd Prasy i Informacji Urzędu Kanclerskiego opowiedziano się za bardziej spokojną i wyważoną oceną powstałej sytuacji. Najpierw rząd brytyjski winien złożyć stosowny wniosek, a dopiero później należy w grupie wszystkich 27 państw członkowskich przejść do wypracowania wspólnego stanowiska [Referendum in Grossbritannien, 11.07.2016].

W Niemczech pozytywnie oceniono szybki wybór Teresy May na nowego premiera Zjednoczonego Królestwa; May zapowiedziała, iż jej inauguracyjna podróż konsultacyjna na temat następstw Brexitu odbędzie się do Berlina [Teresa May, 12.07.2016]. Już w trakcie wspólnej konferencji prasowej 20 lipca 2016 r. zorientowano się, iż nie ma szansy na powtórzenie referendum względnie odrzucenie przez Izbę Gmin. Nowy rząd brytyjski nie będzie spieszył się z przyspieszeniem wniosku o rozpoczęcie oficjalnych rozmów na temat porozumienia z 27 członkami UE, wyrażając zarazem zainteresowanie podtrzymaniem ważnej i korzystnej, dwustronnej współpracy gospodarczo-handlowej z Niemcami [Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und der britischen Premierministerin May, 20.07.2016, s. 1–5].

Wizyta nowej brytyjskiej premier w Berlinie była śledzona przez niemieckie koła gospodarczo-handlowe. Nie było dziełem przypadku, iż ukazujący się w Dusseldorfie „Handdelsblatt” w dniu wizyty premier May w Berlinie ogłosił obszerny artykuł analityczny pt. *Pięć powodów dla czego Niemcy potrzebują Brytyjczyków*. Powody powyższe można syntetycznie przytoczyć następująco:

1. Wielka Brytania jest drugą gospodarką Europy, bez której Jednolity Rynek Europejski zmniejszy się o 15%. Według niektórych obliczeń bankowych gospodarka niemiecka może już do końca 2017 r. utracić do 45 mld euro. Duże straty może ponieść niemiecka branża samochodowa – np. BMW, który produkuje tam swoje samochody w 4 fabrykach. 2500 przedsiębiorstw niemieckich dysponuje na wyspach kapitałem ok. 130 mld euro, zatrudniając 400 000 osób. W sumie na wyspach działa 2500 firm niemieckich, a w RFN 300 firm brytyjskich;
2. W zależności od wynegocjowania modelu współpracy – norweskiego lub szwajcarskiego, Wielka Brytania będzie musiała wyasygnować stosunkowo wysokie kwoty do budżetu UE, co może bardzo skomplikować rozmowy z Niemcami i pozostałymi członkami UE;
3. Wielka Brytania jest również dla obywateli niemieckich ważnym rynkiem pracy – w sumie pracuje tam ok. 270 000 Niemców. Kolej niemiecka zatrudnia tam przykładowo 33 000 współpracowników, a Deutsche Bank 8000 specjalistów. Sprawy te będą wymagały bilateralnych oraz kompromisowych rozwiązań;
4. Wielka Brytania odgrywała ważną rolę wojskową w ramach UE, także na polu zwalczanie terroryzmu międzynarodowego. Po Brexicie współpraca wojskowa z Wielką Brytanią będzie się odbywała głównie w ramach NATO;

5. To samo dotyczy różnych wymiarów i zakresów współpracy służb wywiadowczych [Teresa May besucht Angela Merkel, 20.07.2016, s. 1–6].

Duże zainteresowanie wzbudzały w Niemczech koszty następstw Brexitu dla Niemiec, strefy euro oraz pozostałych państw członkowskich. W oparciu o wyniki interdyscyplinarnej analizy SWP, porównującej wyniki innych badań w różnych ośrodkach i dyscyplinach, można jedynie zasygnalizować tu następujące tendencje:

- stosunkowo większe straty poniesie gospodarka brytyjska, będą one widoczne dopiero od 2018 r., nie wykluczając nawet scenariusza nadjeścia recesji;
- Niemcy poniosą największe straty w eksporcie, zwłaszcza samochodowym;
- Niemcy muszą się liczyć w dłuższej perspektywie z dokonaniem większej wpłaty do budżetu UE po wycofaniu się Wielkiej Brytanii, nawet do kwoty 2,5 mld euro rocznie;
- poważne straty mogą ponieść niektóre banki niemieckie (np. Deutsche Bank, 0,25%);
- długofalowo straty niemieckiej produkcji w branży samochodowej w Wielkiej Brytanii do 2030 r. mogą się wahać od 0,3–2%;
- największe straty może ponieść przede wszystkim mocno powiązana z gospodarką brytyjską – gospodarka Irlandii.

Stosownie do uzgodnień z grudnia 2016 r., Wielka Brytania złożyła wniosek o rozpoczęcie rozmów na temat wyjścia z UE 29 marca 2017 r. Rozmowy zgodnie z artykułem 50 Traktatu o UE będą trwały ok. 15–18 miesięcy, a więc zostaną najpóźniej zakończone do października 2018 r. Następnie zostanie wszczęta procedura ratyfikacyjna. Rozmowy będą się odbywały z ramienia UE pod kierunkiem doświadczonego dyplomaty i byłego francuskiego komisarza Komisji UE – Michela Baniery. Wielu obserwatorów niemieckich skłania się do oceny, iż należy się liczyć z trudnymi rokowaniami, zwłaszcza w momencie ujawnienia się odmiennych interesów obu stron – co może utrudnić osiągnięcie znalezienia szybkiego kompromisu. 29 kwietnia 2017 r. na posiedzeniu w Brukseli Rada Europejska 27 państw członkowskich przyjęła jednomyślnie wytyczne do oficjalnego rozpoczęcia rozmów z Wielką Brytanią w sprawie opuszczenia UE [Rada Europejska – art. 50 – wytyczne do negocjacji w sprawie Brexitu, 29.04.2017]. Wytyczne powyższe zakładają, iż w pierwszej części rozmowy dotyczyć będą zorientowania się UE w sprawie stosunku rządu brytyjskiego do uregulowania zobowią-

zań brytyjskich, przyszłego statusu ok. 3–4 mln obywateli państw UE na terenie WB) i obywateli brytyjskich w państwach UE oraz statusu granicy między Irlandią Północną (częścią WB), a Republiką Irlandii jako członka UE.

### **Niemcy wobec dalszego funkcjonowanie UE w kontekście nowych wyzwań współpracy niemiecko-francuskiej**

W okresie od posiedzenia Rady Europejskiej parę dni po Brexicie 29 czerwca 2016 r. w Brukseli, przez szczyty prezydencji Słowacji w UE w Bratysławie 15 września 2016 r. i Malty 2 lutego 2017, jak również kolejne posiedzenia Rady Europejskiej oraz ministrów w Radzie UE do jubileuszowego szczytu Rady Europejskiej z okazji 60. lecia powstania Traktatów Rzymski 15 marca 2017 r. zarówno kanclerz Merkel, jak też szefowie poszczególnych resortów, koncentrowali się na kluczowych sprawach przyszłości UE [zob. pełną dokumentację: Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, 29.06.2016 bis März – 2017].

Niemcy jednoznacznie poparły przygotowaną przez szefa Komisji Europejskiej – J.P. Junckera „Białą Księgę dla przyszłości Europy”, w której uzgodniono pięć scenariuszy przyszłości Europy (UE):

- 1) dalej tak, jak dotychczas;
- 2) punkt ciężkości – rynek wewnętrzny;
- 3) kto chce więcej, czyni więcej;
- 4) mniej, ale lepiej;
- 5.) więcej wspólnego działania [Weissbuch zur Zukunft Europas 1.03.2017, s. 6–29].

Scenariusze zostały opatrzone szerokimi komentarzami w odniesieniu do poszczególnych zakresów działalności UE.

W okresie od przełomu lata/jesieni 2016 do wiosny 2017 r. kanclerz Merkel przeprowadziła dodatkowo szereg konsultacji dwu- oraz wielostronnych z poszczególnymi przywódcami państw członkowskich, w tym 7 lutego 2017 r. w Polsce. Merkel występowała na rzecz zachowania spójności UE, nie preferując wyraźnie poparcia dla koncepcji „jądra”, co w praktyce oznaczałoby udzielenie szczególnej preferencji dla wzmocnienia strefy euro. Z drugiej strony wypowiadała się na rzecz szerszego zastosowania artykułu 20 Traktatu Lizbońskiego odnośnie preferowania przez państwa członkowskie w różnych zakresach tzw. wzmocnionej współpracy. Równocześnie podkreślała, aby większość państw członkowskich starało się dla własnych „preferencji” oraz „inicytyw” pozyskiwać – jak najwięcej państw członkowskich dla dobra całej wspólnoty [zob. Visionen der Kanzlerin, 9.02.2017].

Zasygnalizowane wyżej scenariusze dalszej reformy i funkcjonowania UE, przedstawione przez Junckera zostały przyjęte generalnie pozytywnie, mimo że nie zawierają one żadnej propozycji rozwiązania dwóch ważnych oraz długofalowych kwestii spornych w UE – 1) rozwiązania długofalowego kryzysów zadłużenia strefy euro, jak też 2) zahamowania „nielegalnych migracji”, w tym również realizacji zaległej uchwały Rady UE z jesieni 2015 r. odnośnie rozmieszczenia 160 000 uchodźców z pogranicza grecko-tureckiego w poszczególnych państwach członkowskich. Podkreślano też, iż kształtowanie w szerszym zakresie „wzmoczonej współpracy” może nastąpić dopiero po ostatecznym ukształtowaniu się nowych ekip rządzących po wyborach prezydenckich we Francji oraz parlamentarnych do Bundestagu jesienią 2017 r. Należy także liczyć z utrzymywaniem się silnych tendencji populistycznych oraz antyunijnych w państwach członkowskich, które będą przeciwstawiały się ściślejszej integracji.

Niektórzy autorzy niemieccy dochodzą do wniosku, iż „wzmocniona współpraca” oraz polityka „więcej prędkości” stały się już w UE czynnikiem realnym (np. przy tworzeniu stref euro czy Schengen, które nie obejmowały od razu udziału wszystkich państw członkowskich) Współpraca taka będzie w przyszłości obejmowała początkowo tylko wybrane państwa członkowskie w niektórych dziedzinach, aby stopniowo obejmować kolejne oraz całkowicie nowe w dłuższej perspektywie czasowej. Można założyć, że będzie się ona koncentrowała na takich dziedzinach i zakresach jak: wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna, ochrona granic zewnętrznych oraz polityka gospodarcza (dalsza rozbudowa Wspólnego Rynek UE w kontekście postępującej globalizacji). Niemcy miały zamiar – podobnie jak do tej pory, odgrywać w przyszłej polityce „wielu prędkości” 27 państw UE pierwszoplanową rolę, zarówno ze względu na swój ogromny potencjał gospodarczo-finansowy, korzystne położenie geopolityczne oraz wiele dodatkowych atutów politycznych, gospodarczych, handlowych, finansowych i społecznych. Postulaty takie zgłaszali już jesienią 2016 r. naukowcy związani z think tankiem rządowym „Nauka i Polityka” (SWP) w Berlinie [zob. Kempin, Maull 2016/6, s. 80–87].

Przed inauguracją prezydencji Malty w lutym 2017 r. kanclerz Merkel odbyła krótkie konsultacje na temat przyszłego kształtu UE po Brexicie z poszczególnymi grupami UE: bezpośrednimi sąsiadami Niemiec, państwami Beneluxu, krajami południowymi, nordyckimi, Grupy Wyszehradzkiej, w tym także z Polską, bałtyckimi i bałkańskimi. Propagowała swoją koncepcję modyfikacji przyszłego kształtu UE [Merkel Plan, 20.02.2017]. Szczególną wagę przywiązywała do konsultacji z przy-

wódcami Francji, Włoch i Hiszpanii (Paryż-Wersal 6 marca 2017 r.). Przywódcy tych państw poparli koncepcję Merkel, co zostało uwzględnione w jubileuszowej deklaracji rzymskiej [Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel in Versailles, 6.03.2017).

Przy okazji licznych spotkań i dyskusji na temat Brexitu coraz częściej podnosi się sprawę budżetu UE po 2020 r. Warto w tym kontekście porównać wysokość składek państw członkowskich do wspólnej kasy UE. Niemcy utrzymywały pozycję największego płatnika netto z 2015 r. – Niemcy 14,5, przed Wielką Brytanią – 11,5, Francją – 5,5, Niderlandami – 3,7, Włochami – 2,6 mld euro. Natomiast największymi odbiorcami netto w 2015 r. były: Polska – 9,5, Czechy – 5,7, Rumunia – 5,2, Grecja – 4,9, Węgry – 4,5 mld euro. Z zestawienia powyższego wynika, iż po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE, Niemcy z jednej strony jeszcze bardziej umocnią pozycję pierwszoplanowego płatnika netto do budżetu UE, a z drugiej już podkreślają, iż nie mają zamiaru po Brexicie zwiększyć swojego wkładu do budżetu UE. Oznacza to w praktyce, że w przyszłej perspektywie finansowej UE dojdzie do zwiększenia składek budżetowych poszczególnych państw członkowskich, bądź też do zmiany zasad oraz preferencji finansowania określonych dziedzin oraz projektów inwestycyjnych. Otwartą kwestią pozostaje na obecnym etapie dyskusji sprawa zasad finansowania „wzmoczonej współpracy” państw członkowskich, która z pewnością pochłonie większą ilość środków finansowych niż dotychczas.

Realizacja koncepcji „UE wielu prędkości” po 2020 r. nie będzie zdaniem ekspertów niemieckich lekarstwem na przezwyciężenie wszelkich trudności i hamulców w kierunku przyspieszenia reformy integracji europejskiej. Jej powodzenie będzie w dużej mierze zależało od liczby zaangażowanych aktywnie w powyższy proces państw członkowskich. Ponadto będą one musiały nadal uzyskać zgodę na podejmowanie inicjatyw od Komisji, Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego – w celu zachowania spójności całej UE. Ponadto współpraca powyższa winna być opłacalna i nie blokować rozwoju pozostałych państw członkowskich UE. Nie może ona dotyczyć wyłącznie tylko wybranych, a wykluczając z niej państwa negatywnie nastawione do wzmoczonej współpracy.

Ważnym czynnikiem dalszego rozwoju integracji europejskiej w drugiej dekadzie XXI w. pozostanie przywództwo Niemiec i Francji w UE. Dotychczasowymi partnerami kanclerz Merkel byli prezydenci Francji – konserwatysta N. Sarkozy (2007–2012) oraz socjalista F. Hollande (2012–2017). Mimo umocnienia się przewagi gospodarczej Niemiec w UE – bliskie współdziałanie między obu państwami sprzyjało generalnie stabilizacji w UE. Oba rządy współdziałały między innymi w roz-

wiązywaniu wspomnianych już wyżej kryzysów UE – jak kryzys strefy euro. oraz konflikt rosyjsko-ukraiński [por. nowsze analizy polski: Barabasz, Koszel, Księżniakiewicz 2017]. Silna pozycja polityczno-militarna Paryża w odniesieniu do Niemiec w latach 2014–2017 została osłabiona z powodu pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczo-politycznej oraz wzrostu zagrożenia terrorystycznego we Francji. Niemcy udzieliły Francji pomocy w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, uczestnicząc między innymi w szkoleniu sił wojskowych w Mali [zob. Demesmay, Kempin 2016/37, s. 1–8].

W latach 2015–2017 prezydent Hollande i socjalistyczny rząd francuski utrzymywali bliską współpracę z Niemcami, ale zdystansowali się od stanowiska Merkel wobec masowej migracji nielegalnych uchodźców do UE, a także polityki fiskalnej w strefie euro. Francja nalegała bezskutecznie na rząd chadecko-socjaldemokratyczny w Berlinie, aby wyraził zgodę na wprowadzenie eurobonów oraz częściowo załagodził rygory finansowe wobec Grecji. Niemcy nie wyraziły zgody na powyższe propozycje

Ze względu na złą sytuację gospodarczą oraz nastroje społeczne już pod koniec 2016 r. było widoczne, że prezydent F. Hollande nie będzie w stanie ubiegać się w wyborach o funkcję prezydenta w kolejnej kadencji (2017–2021). W toku ostrej kampanii wyborczej na urząd prezydenta 2016/2017 zarówno kandydaci centrowo lewicowi socjalista – H. Hamon, jak też prawicowi – F. Fillon oraz populistyczni M. Le Pen, J.-L. Melanchon –przedstawiali wiele uwag krytycznych wobec roli Niemiec w UE, oskarżając między innymi rząd CDU/CSU/SPD o dążenie do „dominacji w UE”. Szereg postulatów zmierzało do znaczącej reformy strefy euro, a Le Pen opowiadała się za wystąpieniem Francji z NATO i UE. Natomiast dynamiczny i proeuropejski polityk – Emanuel Macron unikał krytyki Niemiec. Jako były doradca, a następnie minister gospodarki, przemysłu i cyfryzacji Francji w okresie prezydentury Hollande’a do 2016 r. Macron miał dobre kontakty z politykami niemieckimi zarówno z SPD, jak też z CDU. W trakcie kampanii wyborczej Macron dwukrotnie odwiedził Niemcy, wygłaszając w 2017 r. między innymi wykład na Uniwersytecie im. Humboldta.

W pierwszej turze wyborów prezydenckich nieznaczną przewagę nad Le Pen, a nieznacznie więcej (21,3%) uzyskał Macron (24,1%). Natomiast w drugiej turze Macron zdobył 66,10%, a Le Pen 33,90%. Jako nowy prezydent Francji tuż po zaprzysiężeniu udał się 15 maja 2017 r. z pierwszą oficjalną wizytą do kanclerz Merkel w Berlinie [Merkel, Macron, 15.05.2015].

W kręgach niemieckich elit politycznych zdawano sobie sprawę z tego, iż zacieśnienie francusko-niemieckiej współpracy bilateralnej musi iść w parze z bardziej wiążącymi uzgodnieniem obu rządów strategii i taktyki w odniesieniu do dalszej reformy UE. po wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r.

### **Stanowiska Francji i Niemiec wobec wybranych problemów przyszłości reformy UE na przełomie wiosny i lata 2017 r.**

#### **Kooperacja wojskowa**

W programie wyborczym Macron postulował utworzenie wspólnego „Funduszu Obronnego” dla całej UE, co poparła w pełni Komisja Europejska, Niemcy oraz wstępnie ok. 20 państw członkowskich UE. W Brukseli powstanie budynek, w którym będzie się mieścił Sztab Unii Wojskowej. Nie ma on konkurować z NATO, ale ściśle kooperować i przejmować w większym stopniu sprawy bezpieczeństwa europejskiego [zob. Dobert, Federl, 20.06.2017, s. 1–2]. Przed wyborami do Bundestagu odbyły się szersze konsultacje francusko-niemieckie na powyższy temat, nie wyłączając modyfikacji kooperacji w zakresie przemysłu obronnego. Autorzy niemieccy w nowszych analizach wskazują dodatkowo na przyszły kształt unii bezpieczeństwa, obronnej – współpracy UE z NATO. Ważnymi elementami nowej, skoordynowanej polityki obronnej UE będzie praktyczna i adekwatna do nowych zagrożeń współpraca w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego (Cybersicherheit oraz Cyber Obrona – Cyberverteidigung).

Zbudowanie spójnego systemu nowoczesnych systemów obronnych wymagałoby jednak ogromnych nakładów finansowych ze strony całej UE. Będzie to hipotetycznie jedno z najbardziej długofalowych zadań przyszłej zreformowanej UE.

Prezydent elekt Macron konsekwentnie żądał od dłuższego czasu, aby strefa euro umocniła swą pozycję w ramach UE, posiadając własny budżet. W swoich postulatach idzie dalej niż Komisja Europejska, proponując powstanie dla niej wyodrębnionego Funduszu Inwestycyjnego. Równocześnie postulował on powołanie ministra finansów UE, który winien być automatycznie przewodniczącym Eurogrupy. Specjaliści i ministrowie niemieccy, a głównie minister finansów Schäuble – stawiali pytanie: kto miałby w takiej strukturze kontrolować Eurogrupę i ministra finansów? Specjalny Parlament Eurogrupy – składający z wydzielonych deputowanych z Parlamentu Europejskiego (PE)? Wśród polityków niemieckich przeważa pogląd, iż kontrolę taką musiałby mieć cały PE, aby nie zerwać więzi z państwami pozostającymi poza strefą euro. Sprawa powyższa będzie zapewne przedmiotem długich dysku-



sji, gdyż Niemcy są skazani na bliską współpracę z Francją, ale za jaką cenę? Kanclerz Merkel i minister w Schäuble odrzucają wprowadzenie wspólnych eurobonów, które byłyby korzystne dla wszystkich zadłużonych państw Europy Południowej, a więc Grecji, Francji i Włoch. Niemcy nie są gotowi do „uwspólnotowienia” eurobonów, bo oznaczałoby to przyjęcia przez rząd federalny po wyborach 24 września 2017 r. jeszcze większej odpowiedzialności za długi swoich partnerów południowych.

Długofalowo Macron proponuje ujednolicenie głosowania w sensie wspólnego wystawiania kandydatów w wyborach do PE we wszystkich państwach członkowskich. Postulat powyższy wymagałby zmiany obowiązującego od 2009 r. Traktatu Lizbońskiego (TL), co sprawia, iż będzie to trudne do realizacji. Macron proponuje jednak eksperyment w momencie opuszczenia PE przez 73 deputowanych brytyjskich w 2020–2021? Wtedy można by utworzyć tytułem eksperymentu wspólne listy partyjne we wszystkich pozostałych 27 państwach członkowskich. Mogłoby to nastąpić w ramach tzw. procedury „wzmoczonej współpracy”, co dopuszcza obowiązujący TL [zob. Dobert, Federl, 20.06.2017, s. 3]. W sumie jednak ogólne propozycje Macrona wymagają bardziej pogłębionych dyskusji oraz poszukiwania wsparcia sojuszników w całej UE. Wiele krajów UE nie zgodzi się z pewnością na powoływanie specjalnych konwentów na rzecz przygotowania reformy UE.

Specjaliści niemieccy w zakresie stosunków niemiecko-francuskich po analizie nowych uwarunkowań wewnętrznych we Francji w wyniku wyborów prezydenckich i parlamentarnych dochodzą do wniosku, iż w połowie 2017 r. nie ma wprawdzie w pełni zgodności między niemieckimi i francuskimi kołami rządzącymi w odniesieniu do reformy UE, a zwłaszcza strefy euro. Większość z nich zdaje sobie jednak sprawę z tego, iż powstała nowa szansa historyczna w skali UE, aby poprzez zacieśnienie współpracy niemiecko-francuskiej, doprowadzić silniejszego impulsu w kierunku usprawnienia funkcjonowania i rozwoju UE [por. Kempin 10.06.2017]. Jeśli Niemcy chcą nadal przewodzić procesom integracji europejskiej winny bardziej zdecydowanie oraz z rozwagą podchodzić do rozwiązywania skomplikowanych wyzwań i trudności w skali europejskiej i globalnej. W ich interesie – po Brexicie oraz ujawnieniu się tendencji izolacjonistycznych w USA oraz populistycznych w UE – leży konsekwentne dążenie do utrzymania jedności europejskiej. Odnowienie oraz umocnienie współpracy niemiecko-francuskiej może sprzyjać realizacji tego długofalowego celu [por. Techau, Juli 2017, s. 24–29].

W połowie lipca 2017 r. z inicjatywy Macrona i Merkel doszło w Paryżu do przyspieszonego posiedzenia Francusko-Niemieckiej Rady Mi-

nistrów (poprzednia odbyła się 7 kwietnia 2016 r. w Berlinie). Uczestniczyli w niej wszyscy ważniejsi szefowie resortów z obu stron. Nie podejmowano wprowadzić konkretnych decyzji, ale ustalono szczegółowy harmonogram realizacji szeregu ważnych projektów w następujących zakresach: kształcenie i kultura, obrona i bezpieczeństwo, gospodarka i kwestie społeczne:

- ważniejsze kwestie bezpieczeństwa i terroryzmu wewnętrznego i międzynarodowego omawiali na odrębnych spotkaniach szefowie resortów spraw wewnętrznych, zagranicznych, obrony i współpracy gospodarczej i polityki;
- szczegółowo omawiano utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego, projekty przemysłu obronnego, oraz projekt wspólnej budowy nowego samolotu bojowego;
- szeroko omawiano kwestie europejskie, zwłaszcza zwalczanie dumpingu socjalnego w UE;
- dyskutowano ogólnie nad przyszłością UE oraz strefy euro, zlecając przygotowanie szczegółowych wspólnych projektów, pomysłów poszczególnym resortów [zob. Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat, 13.07.2017, s. 1–24].

Na wspólnej konferencji prasowej Macron i Merkel szeroko naświetlali wyniki obrad oraz szczegółowo odpowiadali na pytania dziennikarzy [Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela und Präsident Emanuel Macron, 13.07.2017, s. 1–8]. Macron podkreślał mocno dążenie nie tylko do zacieśnienia współpracy niemiecko-francuskiej, lecz dążeniu obu państw do głębokiej reformy UE i strefy euro. Merkel nie kryła natomiast w swojej wypowiedzi, iż zależy jej na utrzymaniu UE 27 oraz konieczności dobrego przygotowania zmian funkcjonowania strefy euro, w tym wprowadzenia funkcji ministra finansów oraz utworzenia dla niej odrębnego budżetu. Przypomniała przy tym, iż po 2010 r. było już wiele prób utworzenia „rządu europejskiego” oraz powołania odrębnego powołania ministra finansów. Jednak w praktyce sprawa okazała się bardziej złożona.

Przed wyborami do Bundestagu 24 września 2017 r., Merkel ze względów taktycznych nie była zainteresowana deklarowaniem publicznie zaangażowania Niemiec w konkretne sprawy, związane z reformą strefy euro oraz całej UE. Równocześnie Macron musi przeprowadzić zapowiedziane reformy gospodarczo-społeczne we Francji, mimo coraz większego oporu Francuzów i krytyki.

## Rozdział 3

# Poszukiwanie przez Niemcy nowej roli w polityce bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w wymiarach globalnym i transatlantyckim w latach 2010–2020

---

Bezpieczeństwo i współpraca stanowią ważny element działań zewnętrznych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym zwłaszcza państw, w ramach istniejącego porządku międzynarodowego. Istota tych działań polega na przewyżczeniu istniejących wyzwań i zagrożeń w celu przywrócenia stabilizacji jako przesłanek do zapewnienia bezpieczeństwa oraz pokojowej współpracy międzynarodowej [zob. szerzej Żukrowska (red.) 2011, s. 21–48]. W rozdziale 1.4 przedstawiono główne tendencje kształtowania strategii na rzecz zwiększenia roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec przez kolejne rządy CDU/CSU/FDP w latach 2009–2013 oraz CDU/CSU/SPD latach 2013–2016/17. Rozdział 3 stanowi próbę oceny tych poszukiwań od przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. Złożoność materii pozwoliła jedynie na syntetyczną ocenę efektów działań kolejnych rządów kanclerz Merkel na rzecz rozwiązania wybranych problemów w wymiarach globalnym oraz transatlantyckim.

### 3.1. Nowe podejście rządu federalnego do polityki bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej Niemiec w wymiarze globalnym i transatlantyckim

Złożoność i przewlekłość kryzysów po 2007 r., zwłaszcza w strefie euro UE (zob. rozdział 2) nie pozwoliła na ich ostateczne rozwiązanie. Stwarza to szereg nowych wyzwań i zagrożeń dla polityki bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej Niemiec. Do zrozumienia nowych

wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej Niemiec istotne są sformułowane na początku 2015 r. nowsze wytyczne badawcze Niemieckiego Instytutu Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa Fundacji Nauka i Pokój (SWP) w Berlinie *Nowe ramy dla badań 2015/2016*. Wskazują one nowe warunki kształtowania polityk bezpieczeństwa i zagranicznej Niemiec w trzech powiązanych zakresach problemowych:

- **kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego** – obejmującego:
  - globalne i regionalne struktury międzynarodowe,
  - postępujące zmiany w układzie sił dużych i średnich mocarstw wschodzących – tzw. pozaeuropejskie centra siły, oddziaływujące na dynamikę zmian oraz nowe zadania zewnętrzne dla UE;
- **Bezpieczeństwo międzynarodowe** – wymagające rozwiązania takich nowych zagrożeń i konfliktów jak: kontrola zbrojeń, budowa zaufania i nierozprzestrzenianie broni [nuklearnej – uwaga E.C.],
  - kryzysy i konflikty w regionach strategicznych,
  - stabilizacja państw upadłych,
  - zwalczanie transnarodowego terroryzmu i zorganizowanej przestępczości
  - zagrożenia bezpieczeństwa cybernetycznego oraz ograniczenia polityki zbrojeń;
- **Gospodarka i społeczeństwo** – stojące przed nowymi wyzwaniami, warunkowanymi:
  - wymogami rozwoju i wzrostu,
  - koniecznością przewyższenia globalnych i regionalnych kryzysów,
  - dalszą ewolucją handlu światowego,
  - zmianami klimatu, polityką klimatyczną i zrównoważonym rozwojem,
  - zażegnaniem konfliktów o dostęp do zasobów i zaopatrzenia w surowce,
  - zmianami demograficznymi i ruchami migracyjnymi,
  - globalnymi zmianami i lokalnymi protestami [zob. Orientierungsrahmen SWP für die Forschung 2015/2016].

Te kwestie miały duże znaczenie dla wypracowania przez rząd CDU/CSU/SPD założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec w połowie 2016 r. w formie „Białej Księgi 2016”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Warto przypomnieć, że o tradycję publikowania: „Białych Księgach polityki bezpieczeństwa oraz przyszłości Bundeswehry” rządów d. RFN do 1989 r. (1969, 1970, 1971/72, 1972, 1973/74, 1975/76, 1979 – koalicji socjaldemokratyczno-

Zgodnie z tradycją pierwszoplanowa rola w przygotowaniu „Białej Księgi” należy do kompetencji Ministerstwa Obrony w konsultacji z pozostałymi resortami. „Biała Księga 2016”, była przygotowywana zespołowo i zatwierdzana przez rząd CDU/CSU/SPD 13 lipca 2016 r. oraz zaprezentowana publicznie przez ministra obrony U. von der Leyen [zob. Weissbuch 2016]. W przygotowaniu księgi zasadniczą rolę odgrywał resort obrony przy współpracy z resortem spraw zagranicznych oraz w końcowej fazie z Urzędem Kanclerskim. „Biała Księga 2016” zawiera oficjalną wykładnię interesów i założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec w połowie drugiej dekady XXI w.

Istotne znaczenie dla polityki bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej Niemiec ma pierwsza część „Białej Księgi 2016”, która składa się z dwóch podrozdziałów:

- pierwszego – „Polityka bezpieczeństwa” (Zur Sicherheitspolitik), oraz
- drugiego – „Priorytety strategiczne Niemiec” (Deutschlands Strategische Prioritäten).

W pierwszym podrozdziale podkreślono, iż polityka bezpieczeństwa RFN bazuje na doświadczeniach historycznych, postanowieniach Ustawy Zasadniczej oraz niemieckiej tożsamości narodowej w powiązaniu z kształtującą się tożsamością europejską. Mimo znacznego potencjału gospodarczego, atrakcyjności modelu społecznego – Niemcy jako państwo średniej wielkości, stabilne wewnętrznie, muszą zabiegać o aktywne powiązania i współpracę z licznymi partnerami zewnętrznymi nie tylko w Europie, ale również w skali całego świata. Jako czwarta gospodarka świata Niemcy są włączone w globalne strumienie handlowo-inwestycyjne, zaopatrzenie w surowce, stabilne rynki zbytu oraz sprawnie funkcjonujące systemy informacyjno-komunikacyjne. W celu ochrony dobrobytu swoich obywateli muszą one sprostać wzrastającym wymagom konkurencji międzynarodowej w skali globalnej i europejskiej. Dlatego działania wszystkich rządów federalnych muszą koncentrować się na ochronie wolności, pokoju i dobrobytu obywateli przy równoczesnym zabieganiu o utrzymanie pokoju zgodnie z postanowieniami Ustawy Zasadniczej (UZ), jak również ogólnych zasad przestrzegania demokracji, państwa prawa i uniwersalnych praw człowieka. Interesy polityki bezpieczeństwa wynikają zarówno z położenia geopolitycznego Niemiec w centrum Europy, jak też atrakcyjności gospodarczej, uzależnienia od handlu zagranicznego oraz gotowość do angażowania się

---

-liberalnej i koalicji chadecko-liberalnej w latach 1983 i 1985) i w zjednoczonych Niemczech (1994, 2006 i 2016); wykorzystywano je do okresowych ocen zmieniających się wyzwań, zagrożeń i formułowania głównych założeń strategii polityki bezpieczeństwa międzynarodowego Niemiec.

na rzecz utrzymania pokoju zgodnie z artykułem 26 UZ. Z powyższych współzależności wyłaniają się następujące deklarowane interesy polityki bezpieczeństwa Niemiec:

- ochrona ludności, suwerenność oraz integralność terytorialna państwa;
- ochrona terytorialnej integralności, suwerenności obywateli sojuszników Niemiec;
- utrzymanie istniejącego ładu międzynarodowego w oparciu o obowiązujące prawo międzynarodowe;
- zachowanie dobrobytu obywateli niemieckich w oparciu o postęp gospodarczy oraz wolny, nieograniczony handel światowy;
- pogłębienie integracji europejskiej;
- umocnienie partnerstwa transatlantyckiego [zob. Weissbuch 2016, s. 22–25].

Powyższe interesy bezpieczeństwa przychodzi Niemcom realizować w okresie szybko zmieniającego się układu sił oraz kształtowania się gwałtownie nowego otoczenia oraz porządku międzynarodowego. Jest to następstwem przyspieszonego rozwoju globalizacji w XXI w. w wymiarze politycznym, gospodarczym, militarnym i w innych zakresach. Proces powyższy rzutuje zarówno na zmiany w systemie międzynarodowym państw, jak też pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Generalnie osłabieniu ulega pozycja państw i instytucji zachodnich orientacji neoliberalnej na rzecz nowych struktur i grup państw pozaeuropejskich. Nowy międzynarodowy system multilateralny państw jest daleki od stabilizacji, znajduje się bowiem w okresie przejściowym. Dominują w nim państwa o ustroju i tendencjach autorytarnych, obejmujące przykładowo państwa BRICS, ASEAN i inne centra siły, odgrywające coraz większą rolę w G20 oraz na forum ONZ i w innych strukturach międzynarodowych [zob. Weissbuch 2016, s. 28–33].

Różnicujące się w procesie globalizacji interesy państw na tle kształtowania się nowego porządku międzynarodowego stwarzają w drugiej dekadzie XXI w. poważne zagrożenia dla polityki bezpieczeństwa Niemiec w następujących płaszczyznach i zakresach:

- terroryzm transnarodowy;
- przestrzeń informacyjno-cybernetyczna;
- konflikty międzypaństwowe, w tym nowe formy wojen hybrydowych;
- państwa upadłe i zły system rządzenia państwowego;
- dalszy wyścig zbrojeń i proliferacja broni masowego rażenia;
- ochrona linii informacyjno-komunikacyjnych, zaopatrzenia, transportu i handlu oraz bezpieczeństwa zaopatrzenia surowcowego i energetycznego;

- zmiana klimatu;
- niekontrolowana i nieregularna migracja, przybierająca gwałtownie na sile w skali globalnej ze względu na brak perspektyw rozwojowych w wielu państwach i regionach pozaeuropejskich;
- pandemie i inne choroby zakaźne [Weissbuch 2016, s. 34–46].

W oparciu o te dane (sformułowane w drugim podrozdziale) „Priorytety polityki bezpieczeństwa Niemiec” przedstawiają się następująco:

1. Ogólnopaństwowa ochrona prewencyjna terytorium oraz obywateli Niemiec w kraju oraz poza granicami;
2. Wzmocnienie zdolności wojskowych w celu współdziałania z NATO i UE;
3. Nieograniczone korzystanie z szlaków komunikacyjnych, zaopatrzenia, transportu i handlu, jak również dbałość o bezpieczeństwo zaopatrzenia surowcowo-energetycznego;
4. Wczesne rozpoznanie, przeciwdziałanie i powstrzymywanie kryzysów i konfliktów, między innymi przez mobilizowanie partnerów do współdziałania w zakresie działań prewencyjnych i w celu powstrzymywania agresorów;
5. Angażowanie się w działania na rzecz sprawnie funkcjonującego ładu międzynarodowego [Weissbuch 2016, s. 49–54].

W końcowym fragmencie drugiego podrozdziału „Biała Księga” nawiązuje do aspiracji zwiększenia roli i odpowiedzialności Niemiec w zakresie kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego (Sicherheit-spolitische Gestaltungsfelder Deutschlands).

Rola oraz odpowiedzialność Niemiec w działaniach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego wynika z takich czynników jak: otoczenie międzynarodowe, interesy oraz priorytety wewnątrzpolityczne. Działania powyższe obejmują następujące zakresy niemieckiej polityki bezpieczeństwa:

- „horyzont globalny”, obejmujący szereg nowych zagrożeń, zwłaszcza z zakresu nowych technologii, w tym występujących w przestrzeni kosmicznej;
- konieczność elastycznego reagowania na szereg znanych oraz przypadkowych wydarzeń, wymagających zastosowania określonych instrumentów, stosownie do powstałych zagrożeń;
- zagrożenia jako następstwa bezpośrednich ataków lub negatywnego wpływania przeciwnika na osłabienia przetrwania lub obniżenia zdolności obronnych państwa, wymagających od Niemiec zdecydowanego przeciwdziałania własnego i ścisłej współpracy z sojusznikami i partnerami zewnętrznymi;

- źródła zagrożenia bezpieczeństwa Niemiec pochodzą z przesłanek wewnętrznych i zewnętrznych, a strategia ich przezwyciężenia wymaga koordynacji intensywnych działań w łonie systemu politycznego Niemiec oraz właściwego oddziaływania na otaczające Niemcy środowisko zewnętrzne. W tym celu Federalna Rada Bezpieczeństwa musi tworzyć określone struktury i ogniwa zwalczania tych zagrożeń, przestrzegając zasady odpowiedzialności poszczególnych resortów federalnych w odniesieniu do organizowania współpracy z krajami związkowymi oraz organizacjami pozarządowymi. Często sytuacja wymaga tworzenia specjalnych ogniw struktur międzyresortowych dla zwalczania zagrożeń, które z kolei wymagają przemyślanego nadzoru oraz koordynacji. Natomiast przy podejmowaniu działań w celu przywrócenia pokoju oraz stabilizacji w skali regionalnej i globalnej wyznaczone przez rząd federalny resorty lub odpowiednie placówki międzyresortowe (najczęściej w ministerstwach – Obrony, MSZ). Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej, Gospodarki i Technologii, Spraw Wewnętrznych oraz w innych) muszą ściśle współpracować z partnerami i sojusznikami w ramach UE, NATO, OBWE i ONZ [zob. szczegółowo Weissbuch 2016, s. 56–82].

Stosunkowo dużo miejsca poświęca „Biała Księga 2016” analizie „Przyszłości Bundeswehry” jako zasadniczemu instrumentowi polityki bezpieczeństwa, w tym działań na rzecz utrzymania przywództwa i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec. Ujmuje ona szczegółowe oceny i zalecenia na temat:

Bundeswehra przyszłości – zalecenia i zadania w zmieniającym się otoczeniu bezpieczeństwa zewnętrznego (5); Główne wytyczne dla Bundeswehry przyszłości (6); Wyznaczniki zdolności działania Bundeswehry (dowodzenie, rozpoznanie, działanie i wsparcie (7); Płaszczyzny zdolności działania przyszłej Bundeswehry (8) [zob. Weissbuch 2016, s. 87–140].

Po opublikowanej w lipcu 2016 r. „Białej Księgi 2016” rozwinęła się w Niemczech ożywiona dyskusja wokół nowych zagrożeń i wyzwań niemieckiej polityki bezpieczeństwa w zmieniającym się szybko otoczeniu międzynarodowym drugiej dekady XXI w. Do najistotniejszych tendencji w ocenach ekspertów i specjalistów w tym zakresie można zaliczyć:

- 1) Rozpatrywanie „Białej Księgi 2016” jako „kamienia milowego” w kształtowaniu nowej polityki bezpieczeństwa Niemiec, poczynając od wystąpień prezydenta J. Gaucka oraz ministrów U. von der Leyen i F.W. Steinmeiera na 50. Międzynarodowej Konferencji w Monachium w lutym 2014 r. Postulowany przez nich cel przejęcia przez Niemcy większej odpowiedzialności międzynarodowej uzna-



ny został za możliwy do stopniowego wdrożenia, zwłaszcza w UE, a w mniejszym stopniu w NATO. W praktyce realizacja tego postulatu będzie wymagała szerokich działań Niemiec, aby w miarę precyzyjnie uwzględniły zarówno wspólne interesy, jak też priorytety wspólnej polityki bezpieczeństwa ze swoimi partnerami i sojusznikami. Realizacja powyższego postulatu będzie mogła nastąpić dopiero w perspektywie długofalowej.

- 2) Poważnym wyzwaniem realizacji polityki bezpieczeństwa Niemiec jest zły stan wyposażenia militarnego Bundeswehry, która wymaga kompleksowej modernizacji, głębokiej reformy dowodzenia i zacieśnienia współpracy w ramach NATO oraz rozbudowy współpracy dwustronnej i wielostronnej w celu rozwiązania konkretnych problemów.
- 3) Niemcy po zjednoczeniu obniżyły nakłady budżetowe na wydatki obronne. Od dłuższego czasu na obronę nie wydają rocznie przewidzianych dla członków NATO 2% PKB. W 2016 r. budżet obronny wyniósł 1,2% (34,288 mln euro), a na 2020 r., zakładana jest kwota ok. 39,97 mld euro, co stanowić będzie ok. 1,5% PKB. Osiągnięcie wydatków budżetowych w wysokości 2% PKB na obronę jest w Niemczech trudne ze względu na wysoki poziom PKB w stosunku do innych państw UE. Wydatki w rzędu 2% PKB osiągną Niemcy prawdopodobnie dopiero w 2024 r., a ich wartość wyniosłaby ok. 65 mld euro. Byłyby to największe wydatki w NATO poza USA. Natomiast całkowity koszt pełnej modernizacji Bundeswehry zostanie rozłożony na 15 lat, czyli do 2031 r. i pochłonie łącznie szacunkowo ok. 300 mld euro [zob. Rotter, 2016/13, s. 1–11].
- 4) Pierwszoplanową rolę koordynacyjną w przygotowaniu „Białej Księgi 2016” miał resort obrony na czele z ministrem U. von der Leyen. Dostrzegała ona możliwość odgrywania przez Niemcy aktywniejszej roli i odpowiedzialności międzynarodowej głównie poprzez modernizację Bundeswehry oraz zwiększenie jej udziału w misjach stabilizacyjnych i pokojowych. W 2016 w różnych misjach pokojowych z Niemiec wzięły udział tylko 432 osoby, co nie odpowiadało ich ambicjom i aspiracjom w ONZ. Natomiast dawne misje stabilizacyjne Bundeswehry ograniczały się do prowadzenia działalności szkoleniowej. Stąd reforma oraz modernizacja Bundeswehry nabrały na znaczeniu.
- 5) Z ambicjami resortu obrony konkurował szef dyplomacji Steinmeier. W nawiązaniu do prac i dyskusji wokół zainicjowanego przez Steinmeiera procesu „Review 2014” nad reformą AA „Aussenpolitik weiter denken” (szerzej zob. wyżej 1.4) w marcu 2015 r. w resorcie

spraw zagranicznych doprowadzono do utworzenia nowego departamentu – „Prewencja kryzysowa, stabilizacja i działania pokonfliktowe” (Krisenpraevention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge).

Departament powyższy uzyskał uprawnienia międzyresortowe, zajmując się obserwacją powstania i przebiegu kryzysów oraz konfliktów międzynarodowych, formułowaniem konkretnych wniosków i zadań do ich rozwiązania oraz doprowadzenia do pokoju i stabilizacji. W tym celu w ramach departamentu powołano sześć grup roboczych:

- Grupa ds. sterowania oraz spraw zasadniczych;
- Państwa upadłe;
- Biuro ds. budżetu oraz organizacji spotkań i konferencji;
- Wczesne ostrzeganie oraz planowanie scenariuszy;
- Centrum Międzynarodowych Operacji Pokojowych – prawne aspekty wysyłania misji;
- Sztaby powoływane doraźnie w celu rozwiązywania nowych zadań.

W 2016 r. w ramach nowego departamentu uruchomiono dodatkowo specjalną grupę roboczą: „Pomoc humanitarna”, która zajmuje się szybkim dostarczeniem pomocy dla osób potrzebujących, które ucierpiały doraźnie przez katastrofy naturalne, epidemie, bądź też zostały wciągnięte w nagłe działania i rozruchy zbrojne, wymagające szybkiej pomocy materialnej lub finansowej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w czerwcu 2016 r. rząd federalny zmienił dotychczasowe wytyczne z 2004 r. dla uelastycznienia i przyspieszenia udzielania pomocy obszarom kryzysowym w bliższym i dalszym sąsiedztwie Europy [zob. Leitlinien der Bundesregierung Krisenengagement und Friedensfoerderung, Stand 1.06.2016]. Od połowy 2016 r. pomoc taka trafiała już zarówno na Ukrainę, do Syrii i Iraku oraz innych obszarów kryzysowych na Bliskim i Środkowym Wschodzie oraz w Afryce.

6) Do krytyków „Białej Księgi 2016”, zwłaszcza w kontekście działań rządu CDU/CSU/SPD na rzecz zdecydowanego zwiększenia udziału Bundeswehry w misjach stabilizacyjnych oraz pokojowych ONZ, NATO i UE w drugiej połowie XXI w. należała liczna grupa naukowców niemieckich, związana z różnymi nurtami badań nad pokojem. Krytykowali oni efekty polityki bezpieczeństwa USA, zwłaszcza w drugiej kadencji Baraka Obamy od 2012 r. w odniesieniu do Afganistanu, Iraku i Syrii. Natomiast w odniesieniu do Niemiec oraz ich polityki zagranicznej i bezpieczeństwa postulowali powrót do działań dyplomatycznych i pokojowych. Przykładowo wydawca magazynu „Friedsens Forum” w Akwizgranie – Ottmar Steinblicker zakwestionował potrzebę angażowania Bundeswehry w konflikty

zbrojne, preferując poszukiwanie przez Niemcy oraz ich sojuszników zachodnich rozwiązań pokojowych i dyplomatycznych. Na zakończenie swoich wywodów krytycznych wobec zasadniczych tez „Białej Księgi” postawił między innymi następujące pytanie: „...Jak winno się w przyszłości definiować politykę bezpieczeństwa. Gdzie będą dostrzegane zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju oraz swoich obywateli i jak winne zostać przewyżnione? Jak można efektywnie działać dla ochrony oraz zmiany klimatu lub przeciwko nielegalnym podsłuchom. przeciwko czemu nie można wykorzystać wojska” [Steininger, 13.07.2016].

Nasilający się pierwszej i drugiej dekadach XXI w. proces globalizacji miał istotne znaczenie dla ujawnienia się wielu nowych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego i światowego. Podważyły one stabilność ukształtowanego po 1989/90 porządku międzynarodowego, który nie tylko przyniósł Niemcom zjednoczenie państwowo-narodowe, lecz przyczynił się do aktywności Berlina w działaniach na rzecz utrzymania bezpieczeństwa i stabilności międzynarodowej w wymiarach globalnym i regionalnym [zob. Greis, 2016, s. 43–45].

### **3.2. Znaczenie ONZ dla Niemiec: udział Niemiec w przeciwdziałaniu zagrożeniom i konfliktom globalnym na przykładzie Iranu i Syrii**

#### **Rola Niemiec w ONZ**

Potencjał ekonomiczny Niemiec sprawia, że są mocarstwem europejskim o silnych powiązaniach globalnych. Pierwszoplanowym celem po zjednoczeniu, a zwłaszcza po przeniesieniu stolicy z Bonn do Berlina 1999/2000, było dla państwa niemieckiego umocnienie pozycji w ONZ jako głównej, uniwersalnej, międzyrządowej organizacji międzynarodowej. Celowi powyższemu służyło powołane do życia w 1999 r. przez AA przy współudziale administracji ONZ – Forum Problemów Globalnych jako miejsca dyskusji i spotkań polityków i dyplomatów, naukowców i przedstawicieli innych grup społecznych na tematy globalne<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Przedmiotem dyskusji 2009/2010 były:

- zmiana klimatu, ochrona środowiska naturalnego oraz ich zachowanie dla przyszłych pokoleń;
- zwalczanie biedy oraz dążenie do sprawiedliwego wyważenia relacji między biedą i bogactwem;
- wzrost demograficzny w kontekście wyważonych reakcji na związane z nim problemy;

Podczas kadencji rządu CDU/CSU/SPD w latach 2013–2017 przedmiotem dyskusji i analiz w ramach Forum Problemów Globalnych AA były przede wszystkim:

- uchodźcy i migracje;
- walka przeciwko terroryzmowi i zorganizowanej przestępczości;
- Agenda 2030 (zrównoważonego rozwoju stosownie do uchwały ZO ONZ z 25. września 2015 r.);
- energia;
- ochrona środowiska naturalnego;
- klimat;
- zdrowie;
- cyberzagrożenia dla polityki zagranicznej;
- działalność G7/8 (2015 przewodnictwo Niemiec w G7 po wykluczeniu Rosji w 2014 r.), G20 (przewodnictwo Niemiec w 2017) oraz nowe centra siły (Gestaltungsmächte);
- urbanizacja [zob. Globale Fragen, 7.03.2017].

W Niemczech działa również prężnie Niemieckie Towarzystwo Narodów Zjednoczonych (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen – DGVN). Oceniało on generalnie pozytywnie działalność rządu CDU/CSU/SPD, w tym osiągnięcia przez RFN w 2016 r. deklarowanego od kilkunastu lat przez poszczególne rządy federalne ustalonej przez ONZ wysokości pomocy rozwojowej 0,7% PKB. W kadencji rządu CDU/CSU/SPD systematycznie wzrastała wartość niemieckiej pomocy rozwojowej – 2014 = 6,412, 2015 = 6,517, 2016 = 7,407, 2017 (plan) = 8,541 mld euro. Jej realizacja w poszczególnych zakresach przedstawiała się następująco: współpraca dwustronna – 4,124, współpraca wielostronna – 1,667, Fundusz Europejski (EU) – 0,822, współpraca ze społecznością cywilną – 0,987, inne – 0,256 mld euro [zob. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt, 2017].

W specjalnej analizie – apelu Zarządu DGVN, skierowanym do wszystkich partii oraz ich kandydatów na deputowanych w wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. zwrócono się prośbą o aktywne poparcie w przyszłej pracy parlamentarnej priorytetów w polityce rządu Niemiec wobec ONZ w odniesieniu do następujących problemów globalnych:

- 
- ochrona i wspieranie praw człowieka, państwa prawa i demokracji jako podstaw wewnątrzspołecznego przewyciężenia konfliktów i polepszenie obowiązkowego przestrzegania prawnych norm ochrony praw człowieka;
  - prewencja w odniesieniu do kryzysów polityczno-militarnych i gospodarczych oraz ich deeskalacja;
  - zwalczanie zorganizowanej przestępczości, terroryzmu i handlu narkotykami [zob. Cziomer 2010, s. 69–75].

1. Współdziałać z ONZ w przezwyciężeniu wszelkich wyzwań globalnych;
2. Działać na rzecz przestrzegania prawa międzynarodowego oraz ram normatywnych;
3. Konfliktami nie administrować, nie dopuszczając do ich powstania;
4. Wspomagać misje pokojowe ONZ osobowo i finansowo;
5. Działać na rzecz większego wdrożenia większego zrównoważenia w Agendzie 2030;
6. Działać aktywnie na rzecz obniżenia efektu cieplarnianego do 1,5 procent Celsjusza w skali całego świata;
7. Dopasować współpracę rozwojową do postanowień Agendy 2030, rozbudować współpracę wielostronną;
8. Udzielać systematycznego wsparcia organizacji ONZ na rzecz powstrzymania masowego uchodźstwa i migracji;
9. Wspomagać prawa kobiet oraz urzeczywistnić realizację zasad gender;
10. Stworzyć perspektywy kształcenia i partycypacji dla młodych ludzi [Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 31.05.2017].

Pod względem organizacyjnym i politycznym decydujące znaczenie miały działania kolejnych rządów federalnych, zachęcających na korzystnych warunkach wybór poszczególnych miast niemieckich jako siedzib biur ONZ w Europie. W ten sposób udało się zlokalizować w Bonn, Berlinie, Frankfurt nad Menem i Hamburgu w pierwszej dekadzie XXI w. 26 biur, filii banków, sekretariatów i innych placówek oraz agend ONZ. Największym skupiskiem tych placówek jest Bonn, gdzie w 2006 r. za symboliczne 1 euro otwarto kompleksowy Campus ONZ (składający się z byłych budynków rządu federalnego). Znajduje się tam najbardziej prestiżowa instytucja – Sekretariat Światowej Konferencji Klimatycznej ONZ, który koordynuje realizację protokołu z Kioto z 1996 r. oraz innych ustaleń ONZ. ONZ zatrudnia w Bonn ok. 600 osób; miasto ma odpowiednią infrastrukturę i sale kongresowe, które wraz z zapleczem hotelowym mogą pomieścić jednorazowo ponad 3500 delegatów i uczestników konferencji ONZ [zob. szerzej Cziomer 2010, s. 78 i nast].

Po zjednoczeniu Niemcy systematycznie dążyły do umocnienia swej pozycji w ONZ. W tym kontekście warto przypomnieć, iż ze względu na przyjęcie Karty Narodów Zjednoczonych pod koniec II wojny światowej RFN formalnie po przystąpieniu wraz z NRD do ONZ w 1973 r. oraz ich sukcesor – zjednoczone Niemcy zachowały nadal formalnie status „państwa nieprzyjacielskiego” (artykuły 53 i 102 KNZ), których zmiana stanowi złożonym problem proceduralno-prawny i międzynarodowo-

wy. Mimo tego przez dwa ostatnie dziesięciolecia Niemcy były trzecim, a od 2016 czwartym płatnikiem – składek obowiązkowych do budżetu ONZ. W latach 2014/2015 udział Niemiec w obowiązkowym budżecie ONZ 2014/2015v wynosił 7,14% po USA 22%, Japonii 10,83%, ale przed Francją 5,59%, Wielką Brytanią 5,18%, CHRL 5,15. W budżecie 2016/2017 – Niemcy wyprzedziła CHRL – zajmując trzecie miejsce – 7,9%, a Niemcy czwarte – 6,4%. Warto podkreślić, iż Niemcy płaciły od lat dodatkowo wysokie dobrowolne roczne składki do budżetu ONZ – przykładowo w 2015 – 996,7 mln euro. Łączne wkłady Niemiec do budżetu ONZ obowiązkowe i nadobowiązkowe wyniosły w 2014 – 1,5 mld, a w 2015 – 1,7 mld euro [zob. Bericht BRD-VN, 2014–2015].

Wkład finansowy Niemiec do budżetu ONZ przy jego chronicznym deficycie z powodu znacznych opóźnień lub kilkuletniego braku wpłat składkowych przez wiele państw rozwijających się, a zwłaszcza upadłych, umacniały z roku na rok wysoką pozycję i znaczenie Berlina na forum ONZ.

Od początku lat 90., a zwłaszcza od początku XXI w. w ramach projektowanej reformy ONZ na 50-lecie jej utworzenia w 2005 r. – Niemcy zaczęły aktywnie zabiegać o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa (RB) ONZ. Stosowny projekt złożyły Niemcy wspólnie z Japonią, Indią oraz Brazylią (G4). Głównymi motywami zabiegów Niemiec o stałe miejsce w RB ONZ było zdanie kolejnych rządów federalnych po 1990 r. a zwłaszcza po 2005 r. przede wszystkim:

- RFN przed przystąpieniem do ONZ w 1973 r., a zwłaszcza po zjednoczeniu w 1990 r., zaangażowały się długofalowo w ścisłą współpracę oraz udzielanie znacznej pomocy całej ONZ i jej poszczególnym agendom;
- Reforma systemu ONZ, a zwłaszcza jej RB, winna uwzględniać szersze zmiany w światowym układzie sił, niż jej obecny skład, odzwierciedlający nieco zmodyfikowany stan z okresu po koniec II wojny światowej (CHRL zastąpiły Republikę Chin – Tajwan) w 1971 r., a Federacja Rosyjska stała się sukcesorem ZSRR po jego rozpadzie w 1991 r. [zob. szerzej Hellmann, Ross, 2007/92].

Najbliżej osiągnięcia zakładanego celu, czyli stałego członkostwa Niemcy były na początku pierwszej dekady XXI w. w ramach prac nad kompleksową reformą ONZ do 2005 r. Jednak krytyczne stanowiska rządu socjaldemokratycznego Schrödera/Fischera wobec polityki interwencji zbrojnej prezydenta USA G.W Busha w Iraku 2003 r. przesądziły ostatecznie o niepowodzeniu wniosku G4. Na marginesie, USA początkowo popierały kandydaturę Japonii, zajmując negatywne stanowisko

wobec kandydatury Niemiec [zob. szerzej Fischer 2011, s. 285 i nast.]. Wszystkie rządy kanclerz Merkel w latach 2005–2016 podtrzymywały wniosek uzyskania przez Niemcy wraz z państwami G4, uzupełnionymi później o Afrykę Południową, odnośnie uzyskanie stałego członkostwa w RB ONZ. Nowsze analizy i oceny niemieckie odnośnie trudności przeprowadzenia reformy RB ONZ oraz uzyskania stałego członkostwa przez Niemcy w ramach G4/5 w drugiej dekadzie XXI w. przytaczają następujące argumenty:

- wśród 193 państw członkowskich nie dominuje tendencja dokonania spójnej reformy ONZ, zapewne ze względu na interesy i oczekiwania poszczególnych grup państw;
- dotychczasowi stali członkowie RB ONZ (USA, Rosja, CHRL, Francja i Wielka Brytania) nie są zainteresowani poszerzeniem RB o nowych członków;
- UE nie może jako organizacja międzynarodowa ubiegać się o członkostwo w RB ONZ, ponadto nie jest zdolna pod względem organizacyjno-funkcyjnym sprostać stawianym w tym zakresie wymaganiom;
- nie ma w okresie dynamicznych przemianach drugiej dekady XXI w. spójnej wizji budowania bezpieczeństwa międzynarodowego w skali globalnej oraz regionalnej [Bullmann 2014].

Rząd CDU/CSU/SPD podtrzymywał po 2013 oficjalnie wniosek o stałe członkostwo Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, nie przewidując jednak szybkiej możliwości realizacji celu. W praktyce przywiązywał duże znaczenie prestiżowe do regularnego ubiegania się (co 8 lat) o status niestałego członka RB ONZ. Niemcy sprawowały ją dwukrotnie: po zjednoczeniu w latach 2003/2004 i 2011/2012. Wielka Koalicja CDU/CSU/SPD zgłosiła w połowie drugiej dekady XXI, kandydaturę Niemiec na niestałego członka RB ONZ na lata 2018/2019 z grupy państw Europy Zachodniej.

Generalnie, ze względu na własne atuty Niemcy wykorzystują system organów, agend i instytucji ONZ jako ważne instrumenty w próbach rozwiązywania starych i nowych zagrożeń bezpieczeństwa globalnego.

### **Udział Niemiec w ONZ w rozwiązywaniu zagrożeń nuklearnych, terroryzmu i konfliktów międzynarodowych na przykładzie Iranu oraz Syrii**

Wzrost roli i znaczenia Niemiec na forum ONZ wiązał się pośrednio z zaangażowaniem dyplomacji niemieckiej w rozwiązywanie kontrowersji wokół **nieprzestrzegania przez Iran postanowień Układu o Nieproli-**

feracji Broni Nuklearnej (NPT) z 1968 r. po rewolucji islamskiej 1979 r. Przygotowania Iranu do produkcji wzbogaconego uranu obciążały jego stosunki z USA, jak też komplikowały sytuację na Bliskim i Środkowym Wschodzie oraz w Europie [zob. szerzej Fiedler 2013]. Dawna RFN przystąpiła do powyższego układu w 1975 r., a zjednoczone Niemcy po 1990 r., zainteresowane wycofaniem z ich terytorium składów amerykańskiej broni nuklearnej, zaangażowały się intensywnie w rozwiązanie konfliktu atomowego z Iranem. Niemcy należały od 2003 r. do 11 państw członkowskich, tworzących „Inicjatywę na rzecz Proliferacji Bezpieczeństwa”, która w międzyczasie wzrosła do 21 członków i ma w 2016 r. poparcie 107 państw ZG ONZ [zob. Proliferation Security Initiative-PSI, 23.09.2016]. Równocześnie w ramach G8 Niemcy aktywnie działały w inicjatywie „Globalne Partnerstwo przeciwko Rozprzestrzenianiu Broni Masowego Rażenia” od 2002 r. W tym zakresie na terenie Rosji oraz na obszarze proradzieckim Niemcy wyasygnowały do 2015 r. ogółem ok. 1,5 mld USD na likwidację broni masowego rażenia lub modernizację magazynów i innych pomieszczeń do jej przechowywania.

Dopiero po dojściu do władzy prezydenta B. Obamy w USA r. oraz zmianach politycznych w Iranie 2013r. – doszło do rozpoczęcia intensywnych rokowań ekspertów i dyplomatów na temat porozumienia z Iranem w ramach tzw. procesu państw E3 – Francja, Wielka Brytania i Niemcy + 3, czyli USA, CHRL i Rosja). Doprowadziły one w końcowej fazie do zniesienia sankcji zachodnich wobec Iranu za cenę możliwości przeprowadzenia całkowitej kontroli ONZ (IEAPO) irańskiego programu atomowego. Końcowe rozmowy odbywały się w latach 2014–2015 Lozannie i w Wiedniu, gdzie zawarto 14 lipca 2015 r. formalne porozumienie między Iranem a państwami E 3+3. W końcowej fazie rokowań w Wiedniu w 2015 r. funkcję koordynatora porozumienia z Iranem przejęła F. Moherini – wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej oraz szefowa dyplomacji UE. W konsekwencji powyższego porozumienia ustanowiono kontrolę nad produkcją wzbogaconego uranu w Iranie. Zobowiązując go do przestrzegania nowych reżymów produkcji wzbogaconego uranu pod kontrolę ONZ oraz przestrzegania wyznaczonej mapy drogowej dalszych regulacji w ciągu najbliższych miesięcy i lat.

Większość obserwatorów i analityków przedstawiała trzy przesłanki zaangażowania się dyplomacji niemieckiej w wynegocjowanie porozumienia o nieprolifracji atomowej z Iranem 15 lipca 2015 r.:

- doprowadzenie przez Niemcy podczas decydującej rundy rokowań w Nowym Jorku nad układem NPT od 28 kwietnia do 22 maja 2015 r. z Iranem do rozładowania ostrego napięcia między jego zwolennikami a przeciwnikami. Nie byłoby to możliwe bez wieloletniej aktywności



ności i kontaktów dyplomacji niemieckiej w tym zakresie [Traehnert 2015, s. 169];

- silne powiązania gospodarcze Niemiec z Iranem, gdzie ok. 30% potencjału oraz urządzeń przemysłowych były wynikiem współpracy irańsko-niemieckiej w przeszłości;
- ścisła współpraca dyplomatyczno-ekspercka Niemiec z USA w wypracowania kompromisowego porozumienia atomowego z Iranem [Braun, Atomvertrag mit Iran, 14.07.2015].

Równocześnie niemiecki wicekanclerz i minister gospodarki S. Gabriel wykorzystał powyższe porozumienie do złożenia jesienią 2016 r. wizyty w Iranie wraz ze 120 menadżerami gospodarki niemieckiej dla ożywienia irańsko-niemieckiej wymiany handlowej oraz złożenia szerokiej oferty inwestycyjnej dla modernizacji gospodarki irańskiej.

Niemcy, nie będąc stałym członkiem RB ONZ, odegrały ważną rolę polityczno-dyplomatyczną w porozumieniu atomowym z Iranem z 15 lipca 2015 r. Porozumienie powyższe rozwiązało częściowo długofalowe napięcie na Bliskim i Środkowym Wschodzie wokół budowy programu atomowego Iranu, umacniając pozycję Iranu jako mocarstwa regionalnego w Zatoce Perskiej, dając mu zarazem ważną rolę w konflikcie syryjskim. Pomimo krytycznej oceny powyższego porozumienia atomowego z Iranem przez nowego prezydenta USA D. Trumpa, dyplomacja niemiecka oraz państw UE podtrzymała swoje stanowisko. Niemcy zabiegały na przełomie 2016/2017 poprzez dobre kontakty z Arabią Saudyjską o załagodzenie dyplomatyczne napięć irańsko-saudyjskich w Zatoce Perskiej [Konflikt um das iranische Atomprogramm, 16.01.2017].

Bardziej złożony problem o wielu implikacjach spowodowało zaangażowanie się Niemiec w ramach ONZ w **próby rozwiązania wojny domowej w Syrii**. Początkowo rząd CDU/CSU/FDP z wielką sympatią przyjął w 2011 r. wybuch arabskiej wiosny, zakładając iż doprowadzi ona w do przemian demokratycznych na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce Północnej. W niemieckich analizach specjalistycznych postulowano większe zaangażowanie się Niemiec w przemiany świata arabskiego [szerzej: Assenburg 2011]. Rząd CDU/CSU/FDP stosownie do dominującej w elitach niemieckich niechęci do użycia siły zbrojnej („kultura wstrzemięźliwości”) odrzucał możliwość udziału w interwencjach zbrojnych, co potwierdza zachowanie Niemiec w sprawie Libii w 2011 r. W połowie marca 2011 r. jako niestały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, Niemcy znalazły się w trudnej sytuacji ze względu na zaostrzenie się sytuacji w Libii. Dyktator Muammar Kadafi przeszedł

do ostrej walki ze zbrojną opozycją, używając samolotów i ciężkiego sprzętu wojskowego oraz atakując ludność cywilną w większych skupiskach miejskich. Z inspiracji Francji i Wielkiej Brytanii przy poparciu USA 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ miała podjąć rezolucję Nr 1973 w sprawie ochrony ludności cywilnej w Libii przez wysłanie tam samolotów dla wyegzekwowania przestrzegania przez lotnictwo reżymu Kadafigo tzw. stref zakazu lotów. Ku zaskoczeniu wszystkich członków – Niemcy nie poparły w Radzie Bezpieczeństwa inicjatorów akcji zbrojnej – Francji, Wielkiej Brytanii i USA, lecz w wspólnie z Rosją, Chinami Ludowymi, Brazylią i Indią wstrzymali się od głosu. Wiadomo było przed głosowaniem, iż rezolucja przejdzie ze względów proceduralnych, ponieważ żaden z stałych członków Rady nie zgłosił weta. Natomiast Niemcy złamały solidarność sojuszniczą wobec USA, Francji i Wielkiej Brytanii, wstrzymując się od głosu razem z państwami BRIC. Rezolucję za interwencją w Libii Rada Bezpieczeństwa przyjęła 10 głosami za przy 5 wstrzymujących.

Warto postawić pytanie: dlaczego rząd CDU/CSU/FDP oraz kanclerz Merkel i minister spraw zagranicznych Westerwelle zdecydowali się na taki krok? Przesłanki podjęcia powyższej decyzji przez rząd Merkel/Westerwelle można uzasadnić następująco:

- Niemcy kierując się racją stanu swojej polityki zagranicznej były przeciwne jakiegokolwiek interwencji zbrojnej i wysłaniu wojsk do Libii. Było to uzasadnione, gdyż trwała reforma Bundeswehry, a zwiększona obecność kontyngentu niemieckiego od w 2010 r. w Afganistanie w ramach ISAF wywoływała w Niemczech szereg kontrowersji.
- W tej sytuacji niezręcznie byłoby poprzeć w Radzie Bezpieczeństwa ONZ rezolucję Nr 1973, a nie wysłać do Libii kontyngentu wojskowego (tak argumentował ówczesny minister Westerwelle w Bundestagu). W połowie marca 2011 r. w toku kampanii w wyborach do Landtagów notowania CDU/CSU i FDP były niskie, a decyzja o interwencji w Libii oddziaływałaby jeszcze bardziej niekorzystnie na notowania partii koalicji rządzącej w Berlinie. Nie bez znaczenia była kalkulacja koalicji chadecko-liberalnej, iż interwencja zbrojna w Libii będzie przewlekła i nie będzie się cieszyła poparciem zarówno na forum ONZ, jak też w świecie arabskim. Mogło to poważnie zaszkodzić interesom gospodarczym i politycznym Niemiec na obszarze pozaeuropejskim, zwłaszcza w świecie arabskim [zob. Hacke 2011/39, s. 50–62].

Przesłanki podjęcia decyzji rządu CDU/CSU/ FDP odnośnie złamania solidarności sojuszniczej w powyższym głosowaniu w RB ONZ były

w ocenie większości komentatorów i analityków niemieckich nieprzemyślane i błędne. Decyzja nie przyniosła korzyści Niemcom, które wycofały dwie fregaty oraz obsługę niemieckiego personelu w samolotach rozpoznawczych w rejonie Morza Śródziemnego. Postawa Merkel spotkała się doraźnie z krytyką mediów, i większości specjalistów oraz w łonie elity politycznej, nie wyłączając niektórych polityków chadeckich. Decyzja powyższa nie pomogła też CDU i FDP w uzyskaniu sukcesów w wyborach krajowych w 2011 r. Przede wszystkim podważała ona aspiracje Niemiec do współdecydowania w polityce globalnej. Następstwa interwencji USA, Francji, Wielkiej Brytanii oraz innych sojuszników przeciwko Kadamu w Libii w aspekcie długofalowym okazały niekorzystne dla Zachodu. Przyznał to później sam prezydent USA – Obama.

Rząd federalny i sama kanclerz Merkel – prawdopodobnie zorientowali się już po kilku tygodniach, iż decyzja przysporzyła Niemcom więcej szkody, niż doraźnych korzyści politycznych. Tym należy bowiem tłumaczyć, że Niemcy włączyły się już w lecie i jesienią 2011 aktywnie do akcji pomocy humanitarnej w Libii, a ponadto zdecydowały się na zwiększenie liczby samolotów rozpoznawczych AWAC w Afganistanie.

Działanie powyższe oraz dobre kontakty rządu chadecko-liberalnego z przedstawicielami opozycji libijskiej, z których część działaczy przebywało na emigracji w Niemczech, spowodowały, iż Berlin – w odróżnieniu do sytuacji odmowy udziału w interwencji USA w Iraku 2003 r. przez rząd socjaldemokratyczno-zielony, nie został izolowany w NATO. Mało tego, jedna z pierwszych konferencji NATO na szczelbu ministrów spraw zagranicznych w sprawie Libii z udziałem przedstawicieli opozycji libijskiej odbyła już w połowie kwietnia 2011 r. w Berlinie i przebiegała w bardzo dobrej atmosferze [zob. NATO-Aussenminister Treffen, Berlin, 14.04.2011].

W analizach naukowych problematyka interwencji w zachodniej Libii w 2011 r. jest rozpatrywana szerszym aspekcie prawno-polityczno-moralnym zasada „obowiązek ochrony praw człowieka na wypadek ludobójstwa” według konwencji ONZ z 2005 r. (Responsibility to Protect), w kontekście możliwości wykorzystania takiej sytuacji dla dokonania zbrojnej interwencji humanitarnej. Podnosi się między innymi argument o konieczności zbadania wszelkich okoliczności w celu egzekwowania takiej odpowiedzialności przed rozpoczęciem interwencji zbrojnej. Podjęcie interwencji zbrojnej z motywów humanitarnych musi zawsze uwzględniać motywy, a także wyważyć wszelkie możliwe następstwa takiej decyzji. Winien też zostać wypracowany system gwarancji międzynarodowej jej prawidłowego przeprowadzenia oraz osiągnięcia zamierzonych celów. Kryterium to w odniesieniu do Libii nie zo-

stało spełnione, ponieważ pośpiech ze strony Francji, Wielkiej Brytanii i USA wynikał w dużej mierze z interesów gospodarczych i kalkulacji geopolityczno-strategicznych. Również średnio- i długofalowo następstwa konfliktu w Libii ocenia się negatywnie w kontekście ostrych kontrowersji między Unią Afrykańską a Zachodem oraz destabilizacji całej strefy Szeszeli. Libia i sąsiadujące z nią kraje Afryki Subsaharyjskiej pogorszyły swoją sytuację wewnętrzną jako państwa upadłe [zob. szerzej Tull, Lacher 2012, s. 8].

Generalnie rząd CDU/CSU/FDP wyciągnął wnioski z niefortunnego głosowania 17 marca 2011 r. w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Można to było zauważyć w jego stanowisku wobec wojny domowej w Syrii w latach 2012–2013, gdzie cały czas zajmował wspólne stanowisko z USA, Francją i Wielką Brytanią. W grudniu 2012 r. rząd chadecko-liberalny zaangażował się w akcję Active Fence NATO w ramach pomocy wojskowej Turcji. Na południu Turcji zlokalizowano kilka rakiet „Patriot” z obsługą 260 żołnierzy i oficerów Bundeswehry. Miała ona chronić Turcję przed potencjalnymi atakami lotnictwa syryjskiego. Misja została zakończona w styczniu 2016 r. W rozpoznaniu działań wobec pozycji oraz dyslokacji reżymowych wojsk syryjskich brały również niemieckie służby wywiadowcze (BND), dostarczając cennych informacji sojusznikom. Równocześnie krytycznie oceniono ataki wojsk tureckich na partyzantów kurdyjskich. [zob. Gebauer, 15.08.2015].

Na przełomie 2013/2014 w momencie powstawania nowego rządu chadecko-socjaldemokratycznego – na czele z kanclerz Merkel skomplikowała się sytuacja w Syrii. Rozbite grupy opozycji politycznej były ostro zwalczane przez reżym dyktatorski prezydenta Baszara al-Assada, a ludność cywilna w dużych miastach była narażona na skutki użycia broni chemicznej.

Administracji prezydenta Obamy nie udało się pozyskać poparcia ani sojuszników zachodnich, ani zgody Kongresu USA, w celu uderzenia prewencyjnego przeciwko wojskom dyktatora syryjskiego al-Assada. W tej sytuacji najważniejszym zadaniem było – częściowo także przy pomocy Rosji – doprowadzić wyrażenia przez prezydenta al-Assada zgody do zniszczenia syryjskich zasobów broni chemicznej, zwłaszcza gazu kasetonowego [zob. Schaller, 2013/54, s. 1–8]. Pierwszoplanowa rola przypadła Niemcom, firmy niemieckie bowiem dostarczały różne elementy broni chemicznej reżymowi al-Assada w Syrii, a więc zdolne były do jej zniszczenia. Konkretną propozycję zgłosił rząd federalny [Antwort der Bundesregierung, 19.12.2013], a jej zniszczenie w Niemczech odbywało się w ciągu 2014 r. pod kontrolą wyspecjalizowanych jednostek Bundeswehry – [por. Syrien, Konflikt, 9.01.2014].

W połowie 2014 r. na terytorium Syrii i w Iraku z szeregów Al-Kaidy oraz mniejszych grup islamistycznych, głównie o rodowodzie sunnickim, powstało nowe ugrupowanie terrorystyczno-islamistycznego – Islamskiego Państwa w Iraku i w Lewancie (ISIS), określanego też jako Państwo Islamskie (IS). Przyczyniły się do tego w dużym stopniu zarówno dyktatorskie rządy al-Assada w Syrii oraz szybkie wycofanie wojsk USA z Iraku, przyspieszające prześladowania w Iraku Summni-tów przez nowe szyckie władze irackie na czele z premierem Nuriem al-Maliki.

Specyfika IS polegała na tworzeniu własnych struktur państwowych, destabilizacji Syrii i Iraku oraz mobilizacji kilku tysięcy konwertytów i bojowników z Europy Zachodniej, w tym w latach 2014–2015 z Niemiec ok. 800 młodych muzułmanów i konwertytów. W miarę upływu czasu – IS obok Al-Kaidy i innych grup inspirowała swoich zwolenników do licznych akcji, doprowadzając w ciągu 2015 r. do zwiększenia zamachów terrorystycznych w świecie arabskim i państwach muzułmańskich w Afryce Północnej oraz w Europie Zachodniej (Paryż 7 stycznia oraz 13 listopada 2015 r., Bruksela i inne miasta europejskie).

USA oraz ich sojusznicy zachodni i niektóre państwa arabskie, popierając prozachodnią opozycję syryjską, przystąpiły od 2014 r. do bezpośredniego wspierania jej walki przeciwko rządowi dyktatora syryjskiego al-Assada, którego politycznie i militarnie wspierała Rosja [zob. Neumann, 2015, s. 56 i nast.]. Rosja jako stały członek RB ONZ stała się z kolei ważnym partnerem USA w genewskich rozmowach 5+1 na temat porozumienia atomowego w lipcu 2015 r. z Iranem, nie odstępując jednak od współpracy z al-Assadem. Rosja – bez uprzedniego uzgodnienia zasad współpracy z USA oraz ich sojusznikami – zdecydowała się od połowy września 2015 r. udzielić bezpośredniego wsparcia wojskowego osłabionemu wojną domową dyktatorowi syryjskiemu Baszarowi al-Asadowi do bombardowania obszarów opanowanych przez IS, a głównie stanowisk niektórych grup prozachodniej i protureckiej opozycji syryjskiej. Doprowadziło to na początku lutego 2016 r. ponownie do ostrych kontrowersji między Rosją a USA [zob. Leukenfeld, 2015].

Trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syrii miała poważne implikacje dla bezpieczeństwa europejskiego ze względu na zagrożenie terrorystyczne ze strony islamistów IS oraz masowy napływ uchodźców syryjskich przez Turcję i Bałkany zachodnie do Europy. Brak wymiernych efektów bombardowań obszarów IS doprowadziło w listopadzie 2015 r. do wypracowania kompromisu między USA a Rosją w Wiedniu koniec grudnia 2015 r. Porozumienie obejmowało 17 państw i grupy opozycji syryjskiej o różnych interesach i celach polityczno-strategicznych. Poro-

zumienie uzyskało akceptację Rady Bezpieczeństwo ONZ, której rezolucja zakładała rozpoczęcie pod koniec stycznia 2016 r. rozmów w celu stworzenia warunków do podjęcia rozmów pokojowych grup opozycyjnych z reżymem al-Assada w celu utworzenia rządu tymczasowego, a w dalszej perspektywie przeprowadzenia wolnych wyborów oraz przywrócenia jedności terytorialnej Syrii w trudnym do przewidzenia czasie [UNO-Sicherheitsrat billigt Friedensplan für Syrien, 18.12.2015].

Zaplanowane rozmowy zostały na przełomie stycznia i lutego 2016 r. odroczone ze względu na ostre kontrowersje między opozycją syryjską a reżymem Assada wokół ostrzeliwania przez samoloty rosyjskie mieszkańców Aleppo. Działania rosyjskie były również skierowane przeciwko Turcji, która po zestrzeleniu rosyjskiego samolotu wojskowego na granicy z Syrią w listopadzie 2015 r. znalazła się w stanie ostrej konfrontacji polityczno-wojskowej i gospodarczej z Rosją [Seufert 2015, s. 98]. Z inicjatywy szefa dyplomacji niemieckiej F. W. Steinmeiera 11 lutego 2016 r. doszło w przededniu prestiżowej 52. Międzynarodowej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium do spotkania grupy kontaktowej z udziałem ministrów spraw zagranicznych 17 państw, która uzgodniła wcześniejsze wznowienie 25 na lutego 2016 r. konferencji w Wiedniu w sprawie przywrócenia pokoju w Syrii. Równocześnie ministrowie obrony NATO uzgodnili wsparcie Turcji i Grecji w patrolowaniu wybrzeża morskiego przez okręty wojenne niektórych państw Sojuszu pod kierunkiem Niemiec, aby zwalczać przemytników przerzucających nielegalnych migrantów do Grecji.

Ocena zaangażowania się Niemiec w Syrii i Iraku w ramach koalicji państw pod kierunkiem USA przeciwko Państwu Islamskiemu (IS) od przełomu 2015/2016 do końca 2016 r.

- Po zamachach terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 r. w ramach solidarności europejskiej oraz z Francją, rząd CDU/CSU/SPD po uzyskaniu mandatu Bundestagu wysłał do walki z IS 6 samolotów tornado i fregatę Augsburg oraz 1200 żołnierzy, oficerów obsługi. Równocześnie żołnierze Bundeswehry szkolili od 2014/2015 oddziały kurdyjskich Perszegów, dostarczając im broń oraz amunicję [zob. Einsatz der Bundeswehr, 14.11.2016]. W zwalczaniu militarnym IS w Syrii i Iraku Niemcy odgrywały trzeciorzędną rolę w stosunku do USA, Francji i Wielkiej Brytanii. Sytuacja powyższa nie sprzyjała dążeniu kierownictwa politycznego Niemiec w drugiej dekadzie XXI w. do odgrywania „większej roli i odpowiedzialności międzynarodowej”. Praktyczna realizacja powyższych celów i zadań wymagała bowiem zwiększenia nakładów finansowych na politykę bezpieczeństwa i obrony Niemiec. Będzie to wymagało w nacho-

dzących latach przełamania licznych barier i oporu ze strony społeczeństwa niemieckiego. Niemcy muszą się liczyć z odgrywaniem coraz większej roli militarnej zarówno na Bliskim Wschodzie, jak też w Afryce Północnej.

- Pod względem politycznym dyplomacja RFN w ramach rozmów 5+1 w Szwajcarii wspierała stanowisko USA, starając się bezskutecznie doprowadzić do wypracowania w walce przeciw IS do zbliżenia i współpracy między USA a Rosją w celu zakończenia wojny domowej w Syrii. Równocześnie utrzymywano bezpośrednie kontakty z rządem Iraku oraz z władzami irackiego Kurdystanu. Koncentrowały się one na przygotowaniu planów stabilizacji obszarów wyzwolonych spod IS, i tworzeniu lepszych warunków przetrwania ludności oraz uchodźców – w Syrii i Iraku oraz państwach sąsiednich.
- Niemcy odgrywały kluczową rolę w udzielaniu pomocy humanitarnej dla uchodźców z obszarów zajętych przez IS w Syrii i Iraku, którzy szukają schronienia w obozach na terenie Libanu, Jordanu i Turcji do chwili masowych ucieczek do Europy (vide szerzej rozdział 2). Oblicza się, iż łączna wysokość pomocy humanitarnej RFN dla mieszkańców objętych wojną domową w Syrii i Iraku oraz dla uchodźców w krajach sąsiednich wyniosła w latach 2013–2015 łącznie 2 mld euro [zob. Auswaerties Amt, 20.05.2016]. Na początku lutego 2016 r. w Londynie w ramach międzynarodowej konferencji w sprawie pomocy humanitarnej dla Syrii Niemcy zadeklarowały najwięcej – 2,3 mld euro [Elf Milliarden Zusagen für Syrien, 4.02.2016]. Warto pamiętać, że Niemcy należą do grupy państw „najbardziej solidnych dawców” pomocy rozwojowej.
- Jeden z najlepszych ekspertów od Bliskiego Wschodu, naukowiec syryjskiego pochodzenia, – prof. Bassam Tibi jako ceniony doradca rządu federalnego twierdził jesienią 2016 r., iż w toczącej się wojnie domowej w Syrii od 2011 r. nie ma żadnego zadowalającego rozwiązania kompromisowego ze względu na ostry konflikt o władzę w państwie. Sprawuje ją brutalnie mniejszość szyicko-alawicka wokół prezydenta B. al-Assada. Natomiast zgodność między rozproszonymi większościowymi grupami sunnickimi (75% społeczeństwa) obejmuje tylko jedną kwestię – wyeliminowanie i zniszczenie ekipy rządzącej Assada oraz popierających ją ze strachu grup alawicko-szyickich. Równocześnie Syria jest dla zaangażowanych tam mocarstw regionalnych i globalnych wygodnym miejscem zastępczej rywalizacji zbrojnej, która doprowadziła ponad 12 mln Syryjczyków do migracji wewnętrznych i zewnętrznej. Większość uchodźców syryjskich, którzy w latach 2015–2016 przedostali się do Niemiec

- będą zabiegali o prawo do azylu, a następnie pobyt stały [Bassam, 10.09.2016].
- W latach 2015–2016 Niemcy swoje zaangażowanie w walce przeciwko IS w Syrii i Iraku uznawały jako ważny element zwalczania terroryzmu międzynarodowego. W ramach koalicji 64 państw przedstawiciele Niemiec zasiadają we wszystkich pięciu grupach roboczych obejmujących w walce z IS następujące:
    - działania militarne; blokowanie dopływu przekazów finansowych;
    - blokowanie dopływu zagranicznych bojowników;
    - strategie komunikowania, oraz
    - stabilizację wyzwolonych obszarów.

Niemcy koordynują grupę piątą koalicji przeciwko IS, zajmującą się stabilizacją wyzwolonych obszarów.

Mimo nieznacznego zaangażowania militarnego w porównaniu do USA czy Francji – Niemcy odgrywają znaczącą rolę w zwalczaniu IS, koncentrując się przede wszystkim na sprawach humanitarnych oraz gospodarczo-społecznych, które będą miały istotne znaczenie po zakończeniu walk i na pokojowej odbudowie zniszczonych obszarów oraz powrotu uchodźców w przyszłości.

### **3.3. Znaczenie i wyzwania globalizacji dla nowej roli Niemiec we współpracy międzynarodowej**

Globalizacja doprowadziła w skali światowej do ukształtowania się nowych procesów, sprzyjających nasilaniu się współpracy między różnymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, w tym państwami. Nowe powiązania i oddziaływania międzynarodowe nasiliły się w takich zakresach jak: gospodarka, polityka, społeczeństwo, kultura środowisko naturalne. Niektórzy autorzy niemieccy wskazywali już kilka lat temu na liczne zagrożenia globalizacji dla zachodniej gospodarki i polityki liberalnej poprzez zwrot w kierunku nacjonalistycznym oraz podważaniu tendencji integracyjnych [zob. Ross, 2008, s. 47 i nast.]. W nowszych analizach naukowych zwraca się dodatkowo uwagę na fakt, iż postępy globalizacji, zwłaszcza na polu modernizacji, technologii, komunikacji oraz przyspieszenia przepływu informacji za pośrednictwem internetu itp., doprowadzą w trzeciej dekadzie XXI w. do głębokich zmian w polityce i gospodarce światowej, jak również do ukształtowania się nowego ładu oraz układu sił w polityce międzynarodowej [por. Menzel 2015]. Nowa pozycja Niemiec w gospodarce światowej oraz poszukiwania



partnerów do współpracy gospodarczo-politycznej w nowych pozaeuropejskich centrach siły w dobie przyspieszonej globalizacji od przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w.

### 3.3.1. Pozycja Niemiec w gospodarce światowej

Niemcy są w porównaniu do wielu innych państw w znacznie większym stopniu powiązane z gospodarką światową. Ze względu na znaczny potencjał oraz ważniejsze osiągnięcia i wskaźniki gospodarcze, Niemcy utrzymują w XXI w. pierwsze miejsce w Europie, a po USA, CHRL i Japonii czwarte miejsce w gospodarce światowej. W przeliczeniu na jednego mieszkańca zajmowały Niemcy w Europie 12., a w skali całego świata 21. miejsce. Pozycję powyższą zawdzięczają głównie dużemu udziałowi w PKB: produkcji przemysłowej – 25,5% oraz usług – 69,0%. Mimo ograniczonych zasobów surowcowo-energetycznych, ale dzięki doskonałym wskaźnikom handlu zagranicznego, o czym szerzej w dalszej części rozdziału, Niemcy są w wielu dziedzinach gospodarki oraz usługach „graczem globalnym” (global player). W zakresie usług najważniejsze znaczenie mają różne formy ubezpieczeń międzynarodowych, sytuujące Niemcy w pod względem atrakcyjności i konkurencyjności w gospodarce i usługach w czołówce państw europejskich oraz w skali globalnej.

Pierwszoplanową pozycję zajmują Niemcy na świecie w zakresie dodatnich bilansów płatniczych. Wynikają one z dodatniego salda przepływu kapitału za granicę w skali roku. Składają się na to zarówno nadwyżki w handlu zagranicznym, usług przepływy netto kapitału, w tym korzystnej sprzedaży papierów wartościowych za granicę osób i sektora prywatnego, instytucji państwowych oraz rozliczeń podróży i turystyki. W 2015 r. wysokość kapitału netto Niemiec za granicą wyniosła + 232 mld euro, mimo niekorzystnego salda rozliczeń turystycznych. Turyści niemieccy wydali bowiem za granicą więcej niż Niemcy zyskały na przyjazdach turystów zagranicznych – 30 mld euro [por. szerzej Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, März 2016, s. 39–59]. We wrześniu 2016 r. wszystkie czołowe placówki badawcze świata ogłosiły zgodną prognozę, iż w bilansie płatniczym w 2016 roku Niemcy wyprzedzą Chiny i osiągną nadwyżkę w wysokości co najmniej ok. 310 mld USD. Natomiast Chiny jako drugi kraj osiągną nadwyżkę ok. 260 mld USD, a trzecia Japonia ok. 170 mld USD [zob. Deutschland überholt China, 6.09.2016].

Najważniejszą pozycją niemieckiego bilansu płatniczego jest utrzymujące się dodatnie saldo w handlu zagranicznym Niemiec, które od połowy pierwszej dekady XXI w. wynosiło w poszczególnych latach

2007 = 195,3, 2008 = 178,2, 2009 = 138,6. 2010 = 154,8, 2011 = 158,7, 2012 = 193,2, 2013 = 197,6, 2014 = 213,6, 2015 = 247,8 mln euro [zob. Aussenhandel Zusammenfassende Übersichten 2007–2015, 2016, s. 28]. Poniższa tabela 3.1 przedstawia szczegółowe dane na temat pozycji ważniejszych partnerów handlowych w eksporcie niemieckim według poszczególnych regionów i państw w latach 2015–2016.

Tabela 3.1. Zestawienie wartości eksportu niemieckiego do poszczególnych regionów świata od stycznia 2015 do września 2016 (w mln euro)

|   |                   |                      | 2015               | Wzrost (+) lub<br>spadek (-) |             | Wzrost (+) lub<br>spadek (-) |             |
|---|-------------------|----------------------|--------------------|------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|
| Grupy państw                              | wrzesień          | styczeń/<br>wrzesień |                    | 2016                         |             |                              |             |
|   |                   | in 1000 euro         |                    | in 1000 euro                 | %           | in 1000 euro                 | %           |
| <b>Europa</b>                             | <b>73 329 329</b> | <b>615 991 384</b>   | <b>601 413 397</b> | <b>+1 594 896</b>            | <b>+2,2</b> | <b>+14 577 987</b>           | <b>+2,4</b> |
| W tym państwa UE                          | 63 081 840        | 530 771 949          | 518 003 169        | +1 063 932                   | +1,7        | +12 768 780                  | +2,5        |
| <b>Z tego państwa<br/>strefy euro</b>     | <b>39354202</b>   | <b>330 957 302</b>   | <b>325 043 730</b> | <b>+746 266</b>              | <b>+1,9</b> | <b>+5 913 572</b>            | <b>+1,8</b> |
| Belgia                                    | 3 679 038         | 31 450 833           | 30 894 253         | +113 535                     | +3,2        | +556 580                     | +1,8        |
| Estonia                                   | 140 081           | 1 246 200            | 1 206 832          | +3199997                     | +0,2        | +39 368                      | +3,3        |
| Finlandia                                 | 853 658           | 6 816 537            | 6 790 230          | +46 834                      | +5,8        | +26 307                      | +0,4        |
| Francja                                   | 9 029 074         | 75 972 387           | 77 020 050         | -127 974                     | -1,4        | -1 047 663                   | -1,4        |
| Grecja                                    | 430 240           | 3 715 134            | 3 467 143          | +20 138                      | +4,9        | +247 991                     | +7,2        |
| Irlandia                                  | 479 206           | 4 381 255            | 4 317 355          | +23 553                      | +5,2        | +63 900                      | +1,5        |
| Włochy                                    | 5 528 732         | 45 912 025           | 43 441 986         | +274 414                     | +5,2        | +2 470 039                   | +5,7        |
| Łotwa                                     | 145 238           | 1 224 421            | 1 216 678          | +5 183                       | +3,7        | +7 743                       | +0,6        |
| Litwa                                     | 259 251           | 2 334 798            | 2 093 041          | -8 849                       | -3,3        | +241 757                     | +11,6       |
| Luksemburg                                | 466 475           | 3 961 674            | 4 015 736          | +10 727                      | +2,4        | -54 062                      | -1,3        |
| Malta                                     | 45 576            | 451 922              | 439 038            | -26 083                      | -36,4       | +12 884                      | +2,9        |
| Niderlandy                                | 7 071 463         | 59 001 314           | 59 239 949         | +96 879                      | +1,4        | -238 635                     | -0,4        |
|   | 5 355 760         | 44 629 076           | 43 394 322         | +25 427                      | +0,5        | +1 234 754                   | +2,8        |
| Portugalia                                | 709 963           | 5 937 307            | 5 690 758          | +60 408                      | +9,3        | +246 549                     | +4,3        |
| Słowacja                                  | 1 132 920         | 9 530 350            | 9 179 095          | +9 058                       | +0,8        | +351 255                     | +3,8        |
| Słowenia                                  | 433 441           | 3 555 991            | 3 407 883          | +42 229                      | +10,8       | +148 108                     | +4,3        |
| Hiszpania                                 | 3 549 003         | 30 311 266           | 28 810 698         | +184 899                     | +5,5        | +1 500 568                   | +5,2        |
| Cypr                                      | 45 083            | 524 812              | 418 683            | -4 429                       | -8,9        | +106 129                     | +25,3       |
| <b>W tym państwa<br/>poza strefą euro</b> | <b>23 727 638</b> | <b>199 814 647</b>   | <b>192 959 439</b> | <b>+317 666</b>              | <b>+1,4</b> | <b>+6 855 208</b>            | <b>+3,6</b> |
| Bułgaria                                  | 284 124           | 2 601 114            | 2 595 095          | +3 566                       | +1,3        | +6 019                       | +0,2        |
| Dania                                     | 1 586 282         | 13 592 136           | 13 077 619         | +1 775                       | +0,1        | +514 517                     | +3,9        |
| Chorwacja                                 | 263 935           | 2 197 823            | 1 948 307          | +37 359                      | +16,5       | +249 516                     | +12,8       |

|                            |                    |                    |                    |                   |              |                   |             |
|----------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------|-------------------|-------------|
| Polska                     | 4 868 073          | 40 757 660         | 38 690 621         | +149 652          | +3,2         | +2 067 039        | +5,3        |
| Rumunia                    | 1 227 572          | 10 123 037         | 8 976 341          | +108 786          | +9,7         | +1 146 696        | +12,8       |
| Szwecja                    | 2 225 171          | 18 416 953         | 17 016 399         | +191 879          | +9,4         | +1 400 554        | +8,2        |
| Republika Czeska           | 3 398 499          | 28 485 787         | 27 093 108         | -11 650           | -0,3         | +1 392 679        | +5,1        |
| Węgry                      | 2 064 896          | 17 334 150         | 16 397 834         | +88 033           | +4,5         | +936 316          | +5,7        |
| Zjednoczone Królestwo      | 7 809 086          | 66 305 987         | 67 164 115         | -251 734          | -3,1         | -858 128          | -1,3        |
| <b>państwa poza UE</b>     | 10 247 489         | 85 219 435         | 83 410 228         | +530 964          | +5,5         | +1 809 207        | +2,2        |
| Norwegia                   | 756 915            | 6 451 848          | 6 138 800          | +50 376           | +7,1         | +313 048          | +5,1        |
| Federacja Rosyjska         | 2 091 383          | 16 100 544         | 16 206 665         | +152 035          | +7,8         | -106 121          | -0,7        |
| Szwajcaria                 | 4 607 001          | 37 611 406         | 36 775 498         | +303 589          | +7,1         | +835 908          | +2,3        |
| Turcja                     | 1 835 474          | 16 965 920         | 16 968 016         | -54 097           | -2,9         | -2 096            | +0,0        |
| <b>Afryka</b>              | <b>2 059 407</b>   | <b>18 333 909</b>  | <b>18 212 203</b>  | <b>+2 971</b>     | <b>+0,1</b>  | <b>+121 706</b>   | <b>+0,7</b> |
| Południowa Afryka          | 827 942            | 6 765 642          | 7 527 255          | -80 251           | -8,8         | -761 613          | -10,1       |
| <b>Ameryka</b>             | <b>12 808 523</b>  | <b>110 702 041</b> | <b>117 733 614</b> | <b>-1 525 237</b> | <b>-10,6</b> | <b>-7 031 573</b> | <b>-6,0</b> |
| państwa NAFTA              | 11 121 763         | 95 127 828         | 101 002 304        | -1 416 298        | -11,3        | -5 874 476        | -5,8        |
| Z tego: USA                | 9 178 900          | 79 915 353         | 85 249 829         | -1 500 589        | -14,1        | -5 334 476        | -6,3        |
| Brazylia                   | 714 183            | 6 538 511          | 7 849 103          | -44 978           | -5,9         | -1 310 592        | -16,7       |
| <b>Azja</b>                | <b>16 669 936</b>  | <b>146 084 703</b> | <b>146 291 228</b> | <b>+477 865</b>   | <b>+3,0</b>  | <b>-206 525</b>   | <b>-0,1</b> |
| członkowie ASEAN           | 2 078 134          | 17 355 728         | 17 166 752         | +257 217          | +14,1        | +188 976          | +1,1        |
| Chiny (CHRL)               | 6 589 718          | 55 573 637         | 53 660 612         | +667 699          | +11,3        | +1 913 025        | +3,6        |
| Indie                      | 821 442            | 7 223 941          | 7 371 472          | +47 563           | +6,1         | -147 531          | -2,0        |
| Japonia                    | 1 644 969          | 13 451 912         | 12 620 375         | +134 585          | +8,9         | +831 537          | +6,6        |
| <b>Australia i Oceania</b> | <b>934 611</b>     | <b>7 611 736</b>   | <b>7 658 054</b>   | <b>+22 553</b>    | <b>+2,5</b>  | <b>-46 318</b>    | <b>-0,6</b> |
| Australia                  | 805 497            | 6 580 418          | 6 269 252          | +72 149           | +9,8         | +311 16 6         | +5,0        |
| <b>Łącznie</b>             | <b>106 041 754</b> | <b>900 733 659</b> | <b>893 422 270</b> | <b>+596 032</b>   | <b>+0,6</b>  | <b>+7 311 389</b> | <b>+0,8</b> |

Źródło: Statistisches Bundesamt, Aussenhandel, Fachserie 7, Reihe 1, Wiesbaden 2016, s. 26.

Wartość niemieckiego eksportu za 2015 r. wynosiła 1,2 biliona euro, rozkładając się następująco na poszczególnych kontynentach: Europa – 805, Azja – 197, Ameryka (Północna i południowa) – 157, Afryka – 24 oraz Australia i Oceania – 10 mld euro.

Pierwszoplanowymi partnerami handlowymi Niemiec w latach 2015 pozostały wysokorozwinięte państwa zachodnie, głównie ze względu na tradycję historycznej i bliskości geograficznej europejskie, w tym

zwłaszcza strefy euro (56,9%), i pozostałych członków UE. Francję jako wieloletniego pierwszego partnera handlowego Niemiec w 2015 r. zastąpiły USA. Z pozaeuropejskich wschodzących rynków na czołowe miejsca w handlu z Niemcami wysunęły się Chiny i Indie, Brazylia, Republika Południowej Afryki (RPA). Aż 47,2% niemieckiego eksportu stanowią samochody, maszyny oraz wyroby chemiczne i elektryczne. Szerzej na temat współpracy Niemiec z tzw. grupą BRICS będzie mowa poniżej w punkcie 3c.

Niemcy są też znacznym importerem w handlu międzynarodowym. Łączna wartość importu niemieckiego wyniosła w 2015 r. – 942,2 mld euro, z czego na poszczególne kontynenty przypadało: Europa – 653,6, Azja – 188,6, Ameryka – 85,5, Afryka – 18,3 oraz Australia i Oceania – 2,9 mld euro. W imporcie europejskim również dominowały wszystkie państwa członkowskie UE – 543,3 (58%), w tym strefy euro (37,6%) – 356,6 mld euro [Aussenhandel, 2016, s. 33–34].

Ważne znaczenie dla eksportu niemieckiego mają największe koncerny w branżach przemysłowo-handlowo-usługowych. Do 10 najważniejszych niemieckich przedsiębiorstw ponadnarodowych należą: Volkswagen AG, Daimler AG, E.ON AG, Siemens, Metro AG, Deutsche Post AG, BASEW AGm BMW AG oraz Thyssen Krupp AG, które działają na wszystkich kontynentach. Równorzędnie ważną pozycję w niemieckim handlu zagranicznym ma ok. 1000 przedsiębiorstw „rodzinnych” średniej wielkości. Kooperują one z największymi koncernami, ale równocześnie samodzielnie działają z powodzeniem na rynkach zagranicznych [Die 1000. Grössten Familienunternehmen Deutschlands, 12.09.2016]. W latach 2015–2016 poza sukcesami na rynkach międzynarodowych największe niemieckie koncerny poniosły też szereg porażek; przykładowo koncern samochodowy Volkswagen (VW), któremu w USA udowodniono manipulacje gaźnikami samochodów napędzanych olejem w zakresie przestrzegania standardów ochrony środowiska naturalnego. W toku procesu sądowego VW uzgodnił zapłatę odszkodowania rzędu 14,3 mld USD [por. Abgas – Vergleich ist erst Beginn einer Kostenlawinne, 1.07.2016].

Afera VW wyrządziła nie tylko znaczne szkody finansowe niemieckiemu przemysłowi motoryzacyjnemu, ale postawiła też szereg krytycznych pytań pod adresem rzetelności oraz konkurencyjności eksportu Niemiec w gospodarce światowej.

Dzięki korzystnym efektom bilansów płatniczych oraz wysokim nadwyżkom rocznym salda w handlu zagranicznym – Niemcy zalicza się do czołowych „beneficjentów globalizacji”. Jednak obok pochlebnych ocen kolejne rządy federalne w Berlinie spotkają się również z ostrą

krytyką Komisji Europejskiej, jak też administracji USA oraz takich instytucji międzynarodowych jak Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i inne. Część specjalistów niemieckich formułuje następujące uwagi krytyczne do strategii finansowo-gospodarczo-handlowej rządów federalnych w Berlinie i kanclerz Merkel:

- forsowanie nadmiernej polityki oszczędności finansowych państwowych i gospodarstwach prywatnych w Niemczech, co wpływa ujemnie na wysokość popytu wewnętrznego;
- generalnie zbyt niskie są w Niemczech zarówno wydatki na konsumpcję, jak też inwestycje wewnętrzne;
- popyt wewnętrzny można zwiększyć rozszerzając sektor usług wewnętrznych.

Utrzymywanie się wysokich nadwyżek w bilansie płatniczym i handlu zagranicznym Niemiec wpłyną korzystnie na zmiany polityki oszczędności dopiero w perspektywie kilku lat. Będą temu sprzyjały między innymi: niekorzystne dla Niemiec przewidywane znaczne podwyżki cen surowców energetycznych na rynkach światowych oraz przechodzenie w ciągu najbliższych 15 lat blisko 20 mln Niemców na emeryturę. Rząd federalny winien niezwłocznie przejść do bardziej aktywnej polityki w zakresie pobudzenia popytu wewnętrznego w RFN w celu osłabienia krytyki międzynarodowej polityki handlowej [zob. szerzej Biellemer, 18.05.2016].

Wielu krytyków osiągnięcia przez Niemcy nadmiernych nadwyżek (dodatniego salda) w handlu zagranicznym nie kwestionuje całkowicie argumentu rządu federalnego odnośnie większej konkurencyjności wielu towarów i urządzeń niemieckich na rynkach międzynarodowych. Wyrażają oni jednak przekonanie, iż utrzymanie powyższego stanu rzeczy doprowadzi do zmniejszenia zakupów towarów niemieckich, zwłaszcza przez odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Niemcy znajdują się w czołówce świata jako eksporterzy oraz importerzy bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jednak wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych uzależniona jest w dużym stopniu od ogólnych uwarunkowań zmian w przepływie kapitału w wymiarach globalnym i regionalnym. Przykładowo udział państw wysoko rozwiniętych w przepływie kapitału w latach 2000–2009 wynosił w skali globalnej 84,5%, spadając w latach 2010–2014 do 67, 4%. Natomiast szybko rozwijające się gospodarczo państwa azjatyckie zwiększyły swój udział w latach 2010–2014 do 27,6% (w latach 2000–2009 miały w inwestycjach zagranicznych tylko 13,3%) [zob. Ausländische Direktinvestitionen (ADI) pro Jahr, 20.04.2016].

Tabela 3.2. Zestawienie wartości niemieckich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w 2015 roku według kontynentów, grup państw oraz członkostwa w OECD i OPEC (w mln euro)

| Grupy państw  | Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych Niemiec |
|---|--|
| Inwestycje niemieckie we wszystkich państwach świata  | + 98,017   |
| 1. Europa   | + 59,096   |
| 2. Państwa członkowskie UE (28)   | + 50,590   |
| 3. Państwa członkowskie strefy euro – Unii Gospodarczo-Walutowej (19)<br>w tym Niemcy   | + 36,832<br>+ 14,954                                   |
| 4. Pozostałe państwa członkowskie UE  | + 13,759   |
| 5. Inne państwa europejskie poza UE<br>w tym Szwajcaria   | + 8,505<br>+ 4,595                                     |
| 6. Afryka<br>w tym Afryka Północna  | + 476<br>+ 125   |
| 7. Afryka na Południe od Sahary<br>w tym RPA  | + 350<br>+ 335   |
| 8. Ameryka<br>9. w tym Ameryka Północna<br>w tym USA  | + 30,100<br>+ 23,971<br>+ 23,579                       |
| 10. Ameryka Środkowa<br>w tym Meksyk  | + 1,579<br>+ 1,237                                     |
| 11. Ameryka Południowa<br>w tym Brazylia  | + 4,549<br>+ 2,555                                     |
| 12. Azja<br>w tym państwa Bliskiego i Środkowego Wschodu<br>w tym państwa arabskie Zatoki Perskiej  | + 7.566<br>+ 2.306<br>+ 1.153                          |
| 13. Państwa Azji Południowo-Wschodniej<br>w tym Chiny   | + 5.260<br>+ 4.280                                     |
| 14. Oceania i Polinezja<br>w tym Australia  | + 779<br>+ 765   |
| 15. Zestawienie grup państw według kryteriów gospodarczych, politycznych oraz przynależności do międzynarodowych organizacji finansowo-energetycznych |  |
| Państwa uprzemysłowione   | +79.583  |
| Państwa progowe i rozwijające się   | + 18.454   |
| Państwa latynoamerykańskie  | + 5.776  |
| Państwa członkowskie OECD   | + 78.477   |
| Państwa członkowskie OPEC   | + 1.103  |

Źródło: Deutsche Bundesbank, 2016, s. 12–14, <https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlich>.

Z tabeli 3.2 wynika, iż zdecydowaną większość niemieckich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (98,0 mld USD) zlokalizowano w krajach wysoko uprzemysłowionych (79,5%), z czego – blisko 50% w Europie i UE (zob. rubryki 1–3). Nadmierna koncentracja inwestycji niemieckich w Europie nie jest korzystna, zwłaszcza w okresie utrzymującego się kryzysu strefy euro po 2010 r. Stąd też niemieckie przedsiębiorstwa i instytucje finansowe w drugiej dekadzie XXI w. poszukują intensywnie możliwości bezpośredniego inwestowania w Azji, zwłaszcza na chłonnym rynku chińskim (zob. CHRL, rubryki 12–13) oraz w USA, gdzie zlokalizowano najwięcej zagranicznych inwestycji bezpośrednich RFN w 2015 r. (23,9 mld USD zob. też tabela 2.2 rubryki 8–9).

Łączną wartość 98,0 niemieckich bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest kredytowana przez stronę niemiecką w wysokości 28, mld USD. Kredyty są udzielane zarówno mniejszym partnerom (afrykańskim i latynoamerykańskim) jak też koncernom i instytucjom finansowym krajów uprzemysłowionych oraz rozwijających się na wszystkich kontynentach.

Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Niemczech jest o blisko o połowę mniejsza niż zasygnalizowane wyżej niemieckie inwestycje za granicą i wynoszą – 41,579 USD. Blisko 2/3 z nich (30,270 mld USD) przypada na Europę oraz UE (zob. rubryki 1, 2, 3 tabeli 2.3). Do największych inwestorów w Niemczech można zaliczyć: USA – 11,6, Zjednoczone Królestwo – 6,8, Szwajcaria – 6,0, Japonia – 2,4, CHRL – 1,9 mld. Państwa powyższe posiadają dodatnie saldo w kosztach transakcyjnych swoich inwestycji w Niemczech. Natomiast państwa progo-we i rozwijające się posiadają saldo ujemne – w swoich inwestycjach w Niemczech (-1,851 mld USD).

Przewaga bezpośrednich inwestycji niemieckich za granicą nad inwestycjami zagranicznymi w Niemczech wynika z forsowania przez wszystkie rządy federalne po 2007 r. strategii oszczędzania. Powiększa to wraz z nadwyżką w handlu zagranicznym eksport kapitału niemieckiego za granicę, który w 2015 osiągnął skumulowaną wartość 8,9% PKB, czyli ok. 2,634 biliona euro. Według niektórych ocen specjalistycznych oznacza to w praktyce poważne ryzyko, gdyż eksport kapitału niemieckiego za granicę wiąże się z koniecznością systematycznego kredytowania wielu przedsięwzięć eksportowych. To specyficzne „chomikowanie” nadwyżek i oszczędności niemieckich za granicą może w przyszłości przynieść znaczne straty dla podmiotów gospodarczych oraz osób prywatnych. Forsowanie eksportu kapitału niemieckiego za granicę towarzyszy niskie oprocentowanie w bankach niemieckich. Skłania to zarówno banki niemieckie, jak też część ich klientów do podejmowania

wania ryzyka lokowania oszczędności za granicą. W 2015 r. działania spekulacyjne największego banku niemieckiego Deutsche Bank (DB) w USA doprowadziły do podjęcia stosownych restrykcji ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości w Waszyngtonie. Sąd amerykański orzekł w stosunku do koncernu VW karę w wysokości 14,1 mld USD [Abgas-Skandal, 1.07.2016].

Dzięki zasygnalizowanemu wyżej wysokiemu potencjałowi gospodarczemu oraz aktywności w międzynarodowym podziale pracy Niemcy, od wybuchu światowego kryzysu finansowo-gospodarczego w 2007 r. mocno zaangażowały się w działalność G20. Grupa powyższa stała się od początku drugiej dekady XXI centralnym forum koordynacji międzynarodowej współpracy gospodarczej. Jej państwa członkowskie reprezentują 2/3 ludności globu ziemskiego oraz partycypują w 80% w handlu światowego.

W sprawozdaniu rządu CDU/CSU/FDP za 2011/2012 r. pt. „Wykorzystać szanse globalizacji” do najważniejszych osiągnięć i wyzwań w działaniu globalnym Niemiec zaliczono przede wszystkim:

- współpraca z państwami wschodzącymi (anstrebenden Staaten);
- opracowanie nowych koncepcji współpracy z Afryką i Ameryką Łacińską;
- wdrożenie nowych zasad wielostronnych konsultacji międzynarodowych;
- wypracowanie nowych zasad współpracy z państwami Azji;
- wdrażanie standardów i norm ochrony praw człowieka;
- współpraca międzynarodowa w zakresie energii oraz ochrony środowiska naturalnego-[Chancen der Globalisierung nutzen, 2011/2012].

Po przewodnictwie G7 (Elmau 2015) Niemcy przygotowywały się w latach 2015–2016 starannie do przejęcia przywództwa G20 w 2017 r.; j szczyt 7–8 lipca 2017 r. w Hamburgu koncentrował się wokół trzech węzłowych problemów merytorycznych:

- wypracowanie nowych stabilnych mechanizmów dla gospodarek narodowych;
- polepszenie zdolności rozwoju gospodarki światowej w kontekście realizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju 2030”;
- przygotowanie działań na rzecz większego wsparcia dla rozwoju Afryki w kontekście zwalczania korupcji, zorganizowanej przestępczości oraz zahamowania niekontrolowanej migracji [zob. Germany Summit, 7–8.07.2017].

Reasumując należy podkreślić, że od początku XXI w. dzięki wysokiej efektywności oraz konkurencyjności, Niemcy utrzymywały w znanym



rankingu międzynarodowym pozycję czwartej lub piątej gospodarki świata według kryterium PKB PPP, a w 2030 – 8. Natomiast według analizy PwC z 2015 r. w 2050 Niemcy jako jedyne państwo europejskie znajdą się w pierwszej dziesiątce [por. Europa verliert am Gewicht, 18.02.2015].

### 3.3.2. Geneza, priorytety i założenia współpracy Niemiec z nowymi centrami siły oraz partnerami w regionach pozaeuropejskich

Nasilające się w XXI w. procesy globalizacji uwiarydowiły wzrost roli znaczenia ekonomicznego nowych państw tzw. rynków wschodzących, wśród których aktywną rolę polityczną ma grupa BRICS (Brazylia, Rosja, Chiny i Afryka Południowa.) Już od przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. kraje BRICS wzbudzały coraz większe zainteresowanie jako ważny partner, ale zarazem nowy konkurent gospodarczo-polityczny dla Niemiec oraz całej UE [por. szerzej Pluśecki, Walkowski, Szymczyński 2011]. Niemcy jako czołowe państwo UE o interesach globalnych miały tradycyjnie rozbudowane stosunki dwustronne z wszystkimi krajami grupy BRICS, których rola międzynarodowa wzrosła zwłaszcza zaś od chwili wybuchu i rozszerzania się światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+.

W lecie 2007 r. przywódcy grupy BRIC (jeszcze bez formalnego członkostwa RPA) – uczestniczyli na zaproszenie kanclerze Merkel jako goście podczas szczytu G8 w Niemczech, gdzie dyskutowano między innymi nad intensyfikacją współpracy gospodarczej państw G8 z czołowymi krajami regionów pozaeuropejskich.

### **Kierunki niemieckich analiz nowych partnerów pozaeuropejskich**

Nasilające się w XXI w. procesy globalizacji uwiarydowiły wzrost roli i znaczenia ekonomicznego nowych państw tzw. rynków wschodzących, wśród których coraz bardziej aktywną rolę polityczną ma grupa BRICS. W drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. dwie czołowe placówki badań międzynarodowych RFN – SWP w Berlinie oraz Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) w Hamburgu – prowadziły na zlecenie rządu federalnego badania nad możliwościami pogłębienia współpracy Niemiec z państwami tzw. rynków wschodzących na tle ogólnej sytuacji i perspektyw rozwojowych poszczególnych kontynentów. Miały one odpowiedzieć na pytanie – w jakich zakresach oraz dziedzinach gospodarczo-politycznych współpraca Niemiec z poszczególnymi regionami oraz krajami pozaeuropejskim jest możliwa oraz korzystna? Efektem badań SWP w Berlinie było powstanie dwóch analiz studyjnych na temat tzw. mocarstw przewodzących (Führungsmächte) [Husar, Maichold, Mair, Niedemeier (2008) oraz Husar, Maichold, Mair (2009)].

Autorzy podjęli próbę przeanalizowania potencjalnych możliwości intensyfikacji polityki zagranicznej Niemiec pod koniec pierwszej dekady XXI w. odniesieniu do krajów pozaeuropejskich w aspekcie globalnym i bilateralnym, oceniając rolę i pozycję partnerów Niemiec w poszczególnych regionach biorąc pod uwagę dwa kryteria:

- 1) zaangażowania się w kształtowanie nowego ładu globalnego z uwzględnieniem możliwości nasilenia współpracy z czołowymi krajami poszczególnych regionów?
- 2) dokonania oceny uwarunkowań, interesów i celów tych państw w odniesieniu potencjalnego partnerstwa lub jego braku w odniesieniu do Niemiec w aspekcie wyzwań globalnych?

Ze względu na potencjał demograficzny gospodarczy oraz stabilność polityczną dokonali podziału państw na:

- a) mocarstwa średniego zasięgu (Mittelmächte), które są zdolne do określonej aktywności zewnętrznej w swoim najbliższym sąsiedztwie;
- b) kraje-kotwice (Ankerländer) o wzrastającym potencjale ekonomicznym, posiadające ambicje na odgrywanie roli przywódczej oraz współdecydowania w skali określonych regionów;
- c) mocarstwa regionalne (regionalne Führungsmächte), które ze względu na potencjał gospodarczy, ambicje polityczne i siłę militarną są w stanie skutecznie kontrolować procesy w regionie;
- d) nowe mocarstwa wiodące („Neue Führungsmächte”), a więc mocarstwa regionalne o dużym potencjale gospodarczym, demograficznym naukowo-technicznym i ambicjach do odgrywania bilateralnie i multilateralnie coraz większej roli międzynarodowej, również przy rozwiązywaniu problemów globalnych.

Chodziło między innymi o możliwość wykorzystania przez Niemcy silnego zakotwiczenia w strukturach euroatlantyckich do poszerzenia swej współpracy z szeregiem istniejących lub wschodzących mocarstw regionalnych w Azji, Ameryce Łacińskiej i Afryce, których potencjały, interesy i cele polityczne były zróżnicowane, ale mogły zostać wykorzystane przez politykę zagraniczną Niemiec do rozwiązywania konkretnych problemów regionalnych oraz globalnych.

Pod względem teoretycznym jako kryteria doboru partnerów Niemiec ustalono:

- a) komplementarność w podejściu do przyjmowania przez partnerów pozycji niemieckich;
- b) zdolność do samodzielnego działania ;
- c) dogodne położenie dla Niemiec [Husar, Maichold, Mair, Niedemeier 2008, s. 23–35].

W oparciu o przyjęte kryteria teoretyczne oraz zebrany materiał empiryczny autorzy uszeregowali regionalnych partnerów pozaeuropejskich Niemiec w odniesieniu do zdolności rozwiązywania określonych problemów globalnych w trzech kategoriach i wartościach:

- a) mocarstwa wiodące i kraje potencjalnie **blokujące stanowisko Niemiec** w konkretnych sprawach globalnych o niższym **stopniu komplementarności (1–2)**, mimo iż w innych zajmują bardziej przychylne stanowisko;
- b) mocarstwa wiodące i potencjalni partnerzy Niemiec, posiadający duży lub większy **stopień komplementarności (4–5)** z ich stanowiskiem wobec rozwiązywania konkretnych problemów **globalnych**;
- c) mocarstwa wiodące i kraje kategorii a i b, **wykazujące dodatkowo silną polaryzację między sobą**, wyszczególnione podkreśleniem w tabeli.

Zestawienie powyższych trzech kategorii mocarstw wiodących i krajów w układzie regionalnym przedstawia tabela 3.3.

Tabela 3.3. Potencjalne pozaeuropejskie mocarstwa wiodące oraz państwa partnerskie i blokujące stanowisko Niemiec w rozwiązywaniu niektórych problemów globalnych

| Problemy globalne                                   | Potencjalni partnerzy<br>(komplementarność 4 lub 5)                                   | Potencjalni blokujący<br>(komplementarność 1 lub 2) |
|---|---|---|
| Porządek finansowy                                  | 4 Meksyk, Tajwan<br>5 Brazylia, Indie, Korea Południowa                               | 1 Chile<br>2 Wietnam                                |
| Polityka klimatyczna                                | 4, Tajwan Brazylia, Izrael, Meksyk. Korea Południowa, Tajwan<br>5 <u>Chile, Indie</u> | 2 <u>Etiopia, Nigeria, Wietnam</u>                  |
| Konflikt/prewencja                                  | 4 <u>Brazylia, Tajwan,</u><br>5 <u>Chile, Korea Południowa</u><br><u>Tajwan</u>       | 1 <u>Izrael, Meksyk, Etiopia,</u><br><u>Wietnam</u> |
| Migracje  | 4 Chile, Brazylia, Tajwan<br>5 Korea Południowa                                       | 1 Izrael, Wietnam<br>2 Indie                        |
| Nieprolifracja broni nuklearnej                     | 4 Brazylia, Meksyk, Wietnam<br>5 Chile, Korea Południowa, EOA, Tajwan                 | 1 Izrael  |
| Zorganizowana przestępczość, odpowiedzialność karna | 4 Brazylia, Meksyk, Wietnam<br>5 Korea Południowa                                     | 1. Etiopa, Nigeria<br>2 Indie, Izrael, Wietnam      |

|  |   |  |
|--|---|--|
| Architektura bezpieczeństwa międzynarodowego     | 4 Meksyk, Indie<br>5 Brazylia, Korea Południowa, RPA, Tajwan                            | 1 Izrael<br>2 Nigeria                        |
| Zwalczanie terroryzmu                            | 4 Brazylia, Chile, Meksyk, Nigeria, Wietnam<br>5 Korea Południowa, RPA<br>Tajwan, Indie | 1 Etiopia<br>2 Izrael                        |
| Ochrona środowiska naturalnego                   | 4 Brazylia, Chile, Meksyk, Tajwan   | 1 Nigeria,<br>2 Chile, Etiopia, RPA, Wietnam |
| Międzynarodowy ład handlowy                      | 4 Korea Południowa, Tajwan.   | 1 Chile<br>2 Brazylia, Wietnam               |
| Demokracja i prawa człowieka („good governance”) | 4 Brazylia, Izrael, Korea Południowa, Tajwan<br>5 Chile, Indie, RPA                     | 2 Etiopia, Nigeria, Wietnam                  |

Źródło: Husar, Maichold, Mair 2009, s. 34–25.

Z zestawienia powyższego wynika, iż ze względu na potencjalne interesy i możliwości wyszczególnione w regionach pozaeuropejskich kraje w sposób zróżnicowany odnoszą się do współpracy z Niemcami w rozwiązywaniu wybranych problemów globalnych [zob. szerzej Zyblikiewicz 2015/4, s. 87–110]. Państwa partnerskie partycypowały w niektórych działaniach Niemiec na rzecz rozwiązania problemów globalnych, a niektóre je blokowały. Dlatego też kolejne rządy niemieckie po zjednoczeniu od początku pierwszej dekady XXI w. koncentrowały się na formułowaniu własnych koncepcji i strategii w odniesieniu do poszczególnych regionów świata.

### **Założenia i priorytety regionalne**

#### **Wdrażania współpracy Niemiec z regionami pozaeuropejskimi**

Wdrażanie współpracy poszczególnych rządów federalnych z regionami pozaeuropejskimi zależało zarówno od rekomendacji środowisk ekspertów, jak też doświadczeń praktyki polityki zagranicznej i rozwojowej. Przyspieszenie procesu globalizacji w XXI w. wymusiło działanie rządu CDU/CSU/FDP od końca 2009 r. na rzecz sformułowania nowych koncepcji i priorytetów w polityce zagranicznej Niemiec dla poszczególnych kontynentów/regionów. Osiągnięty poziom dotychczasowego rozwoju współpracy gospodarczej oraz interesy i ambicje polityczne sytuowało znaczenie poszczególnych regionów pozaeuropejskich dla polityki globalnej Niemiec następująco: Azja, Ameryka Łacińska, Afryka.

**Azja** nabrała, zwłaszcza od początku XXI w., dla Niemiec coraz większego znaczenia zarówno ze względu na ogromny potencjał demograficzny (3,5 mld ludzi), jak też wielkość potencjału gospodarczego

(1/4 PKB światowego) oraz wzrastający udział w handlu i inwestycjach wschodzących gospodarek. Niemcy równolegle do działań UE koncentrowały swoją współpracę gospodarczo-polityczną w oparciu o dwie koncepcje regionalne dla Azji Wschodniej oraz Południowej, połączonych w 2002 r. w jedną – Azji Południowo-Wschodniej (Südostasien-Konzept). W koncepcji powyższej wskazano na priorytetowe znaczenie nie tylko współpracy gospodarczej, politycznej, polityki rozwojowej, naukowo-technicznej itp. ale podkreślano również konieczność przestrzegania demokracji, praw człowieka oraz dbałość o przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju oraz szeregu innych wartości zachodniej demokracji liberalnej. Jako kraje priorytetowe wyróżniano wschodzące oraz współkształtujące mocarstwa (Gestaltungsmächte) zarówno w skali globalnej – Chiny, Japonia i Indie, jak też regionalnej – Korea Południowa, Indonezja, Iran, Arabia Saudyjska, Izrael i Turcja. W kontekście azjatyckim dostrzegano również znaczenie Australii jako mocarstwa Pacyfiku, współpracującego blisko z Azją – Południowo-Wschodnią [zob. Asien in der deutschen Aussenpolitik 2015].

**Ameryka Łacińska** zajmuje ważne miejsce w polityce pozaeuropejskiej Niemiec. Wynikało to z doświadczeń i tradycji historycznych współpracy gospodarczej i politycznej poczynawszy od Cesarstwa Niemieckiego 1871–1918 oraz dawnej RFN, do 1990 r. Dopiero rząd koalicji chadecko liberalnej (CDU/CSU/FDP) zdecydował 15 kwietnia 2011 r. o wypracowaniu spójnej i kompleksowej koncepcji polityki wobec Ameryki Łacińskiej nt.: „Niemcy Ameryka Łacińska i Karaiby. Koncepcja rządu federalnego” [zob. Deutschland, Lateinamerika und Karibik, 15.04.2011]. Za punkty ciężkości i głównych partnerów Niemiec w Ameryce Łacińskiej uważa się przede wszystkim takie kraje o określonym potencjale i wpływach regionalnych jak – Brazylię, Argentynę, Chile i Meksyk. Trzy z nich – Argentyna, Brazylia i Meksyk należą do grupy G20 i od jej pierwszego spotkania w Kolonii (1999) zacieśniły jeszcze bardziej kontakty oraz współpracę z Niemcami. Niemcy przekazują również znaczną pomoc rozwojową Haiti i Boliwii oraz wsparcie w walce z zorganizowaną przestępczością władzom Kolumbii. Przedmiotem konsultacji z liderami regionu w sprawach globalnych są przede wszystkim następujące problemy:

- 1) poszukiwanie multilateralnego porządku międzynarodowego;
- 2) ochrona środowiska i zasobów, polityka klimatyczna;
- 3) prewencja i inne środki przeciwdziałania przemocy i konfliktom międzynarodowym;
- 4) współpraca badawcza i naukowo-techniczna;
- 5) problematyka zwalczania narkotyków i prania pieniędzy.

Od początku XXI w. coraz większe znaczenie ma udział Niemiec we współpracy wielostronnej z krajami Ameryki Łacińskiej (AŁ); jej punktem kulminacyjnym są organizowane co dwa lata szczyty – UE-AŁ [zob. Latainamerika. Auswärtiges Amt, 3.02.2015].

**Afryka** stanowiła poważne wyzwanie dla polityki globalnej Niemiec, ponieważ jeszcze bardziej jest zróżnicowana pod względem gospodarczym, etnicznym, religijnym, a zwłaszcza polityczno-strategicznym od Ameryki Łacińskiej. Ze względów historycznych, kulturowych i politycznych należy Afrykę Północną (Mahgreb) rozpatrywać w kontekście powiązań z Bliskim i Środkowym Wschodem. Stąd też poniższa analiza polityki Niemiec wobec Afryki będzie obejmowała głównie obszar na południe od Sahary. Jest to częściowo biedny oraz bardzo zdestabilizowany region świata o wielu zagrożeniach i wydłużających się konfliktach wewnętrznych, międzypaństwowych i międzynarodowych. ONZ utrzymywał od początku XXI blisko 70% swoich misji pokojowych w tym regionie. Poważnym wyzwaniem dla USA i UE była w tym samym okresie nasilająca się penetracja gospodarczo-polityczna Chin Ludowych w Afryce Północnej i czarnej Afryce w pogoni za surowcami strategicznymi, w tym również ropy naftowej i gazu ziemnego [zob. Chinas Afrikapolitik, 2006, s. 1–7].

W okresie przewodnictwa w G8 w pierwszej połowie 2007 r. Niemcy doprowadziły do przyjęcia uchwały kompleksowej szczytu G8 „Wzrost i odpowiedzialność w Afryce” wraz z szczegółowym Planem Działania. W latach 2008–2009 Niemcy wyasygnowały rocznie 30 mln euro rocznie dla wspomagania ONZ i Unii Afrykańskiej (UA) w realizacji następujących programów:

- 1) wsparcie działań ONZ i UA na rzecz utrzymywania pokoju w Afryce;
- 2) pomoc finansowa dla organizacji pracy policyjnej w Afryce;
- 3) wykrywanie i przewyżczenie przyczyn konfliktów poprzez analizy oraz wspomaganie Niemcy zaangażowały się bezpośrednio w misję pokojową UE w Darfurze. W kompleksowej analizie całokształtu polityki afrykańskiej uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych sformułowano 2008/2009 następujące interesy strategiczne polityki Niemiec w Afryce:

**po pierwsze** – przygotowanie w wspólnie z Francją i Wielką Brytanią przesłanek do umocnienia pozycji UE w Afryce,

**po drugie** – doprowadzenie wspólnie z UA i poszczególnymi krajami afrykańskimi do ograniczenia migracji z Afryki do Europy,

**po trzecie** – działanie na rzecz takiej stabilizacji politycznej i gospodarczej oraz ograniczenia lub przewyżczenia konfliktów i wojen

domowych w Afryce, aby stała się ona przewidywalnym partnerem Niemiec [por. Cziomer 2010, s. 139 i nast.].

W oparciu o materiały źródłowe, autorzy SWP w Berlinie podali znaczenie poszczególnych państw afrykańskich dla polityki Niemiec. Przedstawia to tabela 3.4

Tabela 3.4. Znaczenie państw afrykańskich dla polityki niemieckiej z określeniem ich pozycji jako partnerów

|                          | Wysoka<br>(+2) | Relatywnie<br>wysoka (+1)  | Średnia (0)   | Relatywnie<br>mała (-1)  | Znikoma<br>(-2)                          |
|--------------------------|----------------|--|---|--|--|
| Wysoka (5)               | RPA *          |  |   |  |  |
| Relatywnie<br>wysoka (4) |                |  |   | Nigeria *  | Sudan *                                  |
| Średnia (3)              |                | Ghana *<br>Kenia *<br>Mali *<br>Senegal *  |   | Angola *<br>Etiopia *<br>Wybrzeże Kości<br>Słoniowej<br>DR Konga *<br>Ruanda *<br>Uganda *                 |  |
| Relatywnie<br>mała (2)   |                | Maurycius<br>Mozambik *<br>Zambia *<br>Tanzania *  |   | Burkina Faso*<br>Gabon<br>Kamerun  | Erytrea                                  |
| Znikoma (1)              |                | Benin *<br>Botswana<br>Kap Verde *<br>Madagaskar*<br>Namibia *<br>Sao Tome e<br>Principe<br>Szeszele | Burundi*<br>Gambia<br>Komory<br>Leshoto<br>Liberia<br>Malawi*<br>Niger*<br>Sierra Leone | Dżibuti<br>Gwinea<br>Gwinea-Bissau<br>Kongo<br>Mauretania*<br>Suwasi<br>Republika Środko-<br>wo-Afrykańska | Gwinea<br>Równi-<br>kowa<br>Togo<br>Czad |

Źródło: Mair, Tull 2009/10, s. 33; oznaczone gwiazdką państwa traktowane są jako partnerzy Ministerstwa Współpracy Gospodarczej (MWG), Sudan = południową (murzyńską część Sudanu, która otrzymuje regularną pomoc rozwojową).

Z zestawienia partnerów Niemiec z Afryki wynikają następujące wnioski i oceny:

- RPA (Afrykę Południową) traktuje się jako państwo o częściowej gospodarce rynkowej o dużym znaczeniu dla całej Afryki, ciekawe dla Niemiec ze względu na bogactwa naturalne oraz ważną rolę regionalną i globalną;

- Nigeria, w odróżnieniu od RPA, nie ma tak dużego zagrożenia wewnętrznego o charakterze etnicznym i politycznym. Ze względu na potencjał demograficzny, surowcowy i wojskowy odgrywa pozytywną rolę stabilizacyjną w Afryce Zachodniej;
- Ghana, Kenia, Mali i Senegal starają się przezwyciężyć trudności wewnętrzne, ale stabilizacja może nastąpić dopiero w dłuższej perspektywie czasowej; dlatego pozostają potencjalnymi partnerami Niemiec w Afryce, gdyż są oni zainteresowani rozwiązywaniem wy-cinkowych problemów regionalnych w najbliższym sąsiedztwie;
- Nieco mniejszą stabilność mają Angola, Etiopia i Wybrzeże Kości Słoniowej, z których dwa pierwsze odgrywają coraz większą rolę stabilizacyjną w Afryce. Podobnie Zambia, Tanzania i Mozambik. Natomiast większość pozostałych państw afrykańskich są bądź to odbiorcami niemieckiej pomocy rozwojowej i humanitarnej, bądź też staczają się na pozycje państw upadłych;
- Sudan i Zimbabwe jako państwa dyktatorskie są największym wyzwaniem dla Afryki, głównie z powodu masowych migracji.

Powyższe oceny skłoniły rząd CDU/CSU/FDP do wypracowania bardziej kompleksowej oraz spójnej koncepcji polityki Niemiec wobec Afryki [zob. Deutschland und Afrika, 15.04.2011]. Działania rządu chadeco-liberalnego kontynuował od końca 2013 r. rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD, w aspekcie dwu- i wielostronnym, koncentrując się na:

- udzielaniu pomocy Francji w uderzeniach prewencyjnych, zwalczaniu napięć i konfliktów oraz szkoleniu wojska w Afryce (głównie w Mali);
- wspieraniu działań Unii Afrykańskiej na rzecz stabilizacji i pokojowej współpracy w Afryce [zob. Unsere Leitlinien für Afrika, 21.12.2016].

Znaczenie współpracy Niemiec z krajami Afryki wzrosło od jesieni 2015 r, z racji skali kryzysu nieregularnej migracji.

### 3.3.3. Znaczenie grupy BRICS dla Niemiec – główne tendencje i wyzwania wzajemnej współpracy

Zarówno nauka, jak też praktyka polityczna w Niemczech z zainteresowaniem obserwowały od początku XXI w. genezę, powstanie i ewolucję ugrupowania państw – **BRIC** (od skrótów pierwszych liter Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, które umocniło swoją pozycję międzynarodową po przystąpieniu do tego ugrupowania – Afryki Południowej (S) w na zaproszenie Chin od 2011 r. W ten sposób powstał – specyficzny związek państw – BRICS. Wcześniej funkcjonowały równolegle zarówno BRIC, jak też jako dialogowe forum kooperacji polityczno-gospodarczej,



współpracy wojskowej i medycznej **IBSA** (Indie, Brazylia i Afryka Południowa od 2003). Brazylię, CHRL, Indie i Afrykę Południową – w odróżnieniu od zachodnich państw opartych na gospodarce liberalnej – traktowano w RFN jako dynamicznie rozwijające się państwa progowe. [zob. Winkler 2015, s. 469 i nast.].

Na znaczny potencjał BRICS wskazują następujące dane: ludność 3,090 (42% ludności świata – udział w ok. 7%), PKB – 16,350 mld USD.<sup>3</sup>

Współpracę krajów BRICS charakteryzuje instytucjonalizacja, której ważnym elementem są regularne roczne szczyty z udziałem przywódców poszczególnych państw: Rosja (2009), Brasilia (2010), ChRL (2011), Indie (2012), Afryka Południowa (2013), Brasilia (2014), Rosja (2015), Indie (2016). Gospodarka członków BRICS, mimo znacznego zróżnicowania, jest w wielu punktach komparatywna, ponieważ dysponują one zarówno zasobami surowcowo-energetycznymi, żywnością, jak też osiągnięciami w wielu dziedzinach informacji, techniki i technologii. Uderzająca jest narastająca przewaga gospodarcza CHRL stosunku do pozostałych krajów grupy [BRICS-Staaten, 1.12.2016].

Z punktu widzenia rządów RFN grupa BRICS odgrywa coraz większą rolę w ONZ, gdzie Chiny Ludowe i Rosja zasiadają w Radzie Bezpieczeństwa, zajmując w wielu sprawach zbliżone stanowisko do Niemiec. Wzrastało także ich znaczenie w wielu pozostałych instytucjach ONZ, w tym w MFW i Banku Światowym, gdzie musiały przykładowo współdecydować w sprawie uczestniczenia MFW w pakietach ratunkowych dla krajów strefy euro w latach 2010–2013. Nie bez znaczenia była także ich rola przykładowo w G20 (Brazylia, CHRL, Rosja) oraz w ustalaniu reguł gry w handlu światowym w ramach Światowej Organizacji Handlu i innych. ugrupowanie BRICS stało się w omawianym okresie dla Niemiec ważnym punktem odniesienia w ich dostosowywaniu się do nowych wymogów globalizacji oraz rozwiązywania problemów globalnych. Równocześnie Niemcy ze względu na swój potencjał gospodarczy

<sup>3</sup> Następujące skróty, odzwierciedlają potencjalne lub hipotetyczne możliwości poszerzenia współpracy międzypaństwowej BRICS:

- BRIC+ K, czyli Korea (Południowa) jako szybko rozwijające się państwo przemysłowe;
- BRIC+K(a), czyli Kazachstan, powiązany energetycznie z Indiami i Brazylią, a dodatkowo politycznie z Rosją i Chinami Ludowymi;
- BRIKT, czyli Brazylia, Rosja, Indie, Korea i Turcja jako wschodzące mocarstwo Azji Środkowej;
- BRIICS, czyli BRICS + ważna pod względem polityczno-strategicznym i gospodarczym Indonezja w Azji Południowo-Wschodniej;
- BRCISAM, czyli państwa BRICS + kraje Stowarzyszenia ASEAN w Azji Południowo-Wschodniej oraz Meksyk w Ameryce Środkowej.

oraz znaczenie w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro stały się ważnym partnerem dla ugrupowania BRICS we wszystkich kluczowych strukturach międzynarodowych współczesnego świata [zob. obszernie: Braml, Mair, Sandschneider (red.), 2012, s. 83–356].

Powyższe przesłanki przyczyniły się do zacieśnienia wzajemnej współpracy politycznej i gospodarczej. W polityce pozaeuropejskiej rządów CDU/CSU/FDP (2009–2013), a następnie CDU/CSU/SPD (2013–2017) można kraje BRICS uszeregować w następujących priorytetach: 1. ChRL, 2. Rosja, 3. Brazylia, 4. Indie, 5. Afryka Południowa.

Dotyczy to również współpracy gospodarczej, zwłaszcza wymiany handlowej oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych, których można ująć następująco:

- O ile w 2000 r. wartość eksportu niemieckiego do krajów BRICS wyniosła tylko 27 mld euro, to w 2014 r. już 131 mld euro. Oznaczał to ich procentowy przyrost dla całokształtu obrotów towarowych Niemiec z 4,5% do 11,6%. W eksporcie niemieckim najwyższy udział miały w 2014 r.: samochody – 27%, budowa maszyn – 26%, wyroby chemiczne – 13%, elektrotechnika – 12% i 22% – inne. Najważniejszymi importerami były CHRL i Rosja (zob. wyżej tabela 3.1 oraz 3.2);
- Z biegiem lat wzrastały także niemieckie inwestycje bezpośrednie w krajach BRICS, osiągając w 2014 r. wartość roczną ponad 100 mld euro. Najważniejszym rynkiem dla inwestycji niemieckich była CHRL.

Stopniowo, choć znacznie wolniej, wzrastały także inwestycje krajów BRIC (bez Afryki Południowej) w Niemczech. O ile inwestycje bezpośrednie krajów BRIC w Niemczech w 2000 r. były nieznaczące i opiewały na 0,9 mld euro, to w ciągu dekady wzrosły do 4,1 mld w 2010 r., z czego na Rosję przypadało 2,9, CHRL – 0,8, Indie – 0,3 oraz Brazylię – ok. 0,2 mld euro.

- Inwestycje niemieckie w 2014 r. dały we wszystkich krajach BRICS 1,4 mln miejsc pracy [zob. Golinski, Henn, Franz, Bollhorn 2013, 5/5, s. 1–30].

Wysoki poziom wymiany handlowej oraz współpracy inwestycyjnej z krajami BRICS wymagały również utrzymywania między nimi bliskich oraz ożywionych dwustronnych kontaktów politycznych:

- **CHRL** zajmuje priorytetowe miejsce w polityce zagranicznej Niemiec. Wyższy poziom współpracy politycznej zainaugurowano w 2011 r. regularnymi konsultacjami międzyrządowymi RFN – CHRL na przemian w Berlinie oraz Pekinie na różnych szczeblach. Istnieje 60 mechanizmów konsultacji między obu krajami jako partnerami strategicznymi;

- **Rosja** jako kraj euroazjatycki jest od lat 90. partnerem strategicznym Niemiec i posiada rozbudowany system kontaktów konsultacji i współpracy międzyrządowej. Niemcy i Rosję cechowało też odrębne podejście do wielu kluczowych problemów międzynarodowych, w tym globalnych oraz w odniesieniu do wojny domowej w Syrii i innych kontrowersjach wokół polityki NATO. W 2014 r. ze względu na aneksję Krymu przez Moskwę Niemcy przystąpiły do sankcji zachodnich przeciwko Rosji. Nie przerwało to jednak kontaktów politycznych;
- Współpraca **Niemiec z Brazylią** ma bogate tradycje; uległa w latach 2010–2013 intensyfikacji. Od 2008 r. współpracy nadano charakter „partnerstwa strategicznego”. Kontakty polityczne na najwyższym szczeblu odbywają się regularnie. (na szczeblu federalnym, a także krajów związkowych);
- **Indie** są ważnym partnerem **Niemiec** w Azji. Kontakty polityczne sięgające lat 40., nabrały dużej dynamiki po zjednoczeniu Niemiec. Już w maju 2000 r. ministrowie spraw zagranicznych podpisali „Agendę dla partnerstwa niemiecko-indyjskiego w XXI w.”. W pierwszej dekadzie XXI w. doszło do zbliżenia politycznego na forum ONZ i w ramach G20, któremu towarzyszyły uzgodnienia w odniesieniu do reformy ONZ, zwalczania terroryzmu międzynarodowego i współdziałania na polu gospodarki, technologii oraz w innych dziedzinach;
- **Republika Południowej Afryki** (RPA) jest od przezwyciężenia segregacji rasowej w 1994 r. najważniejszym partnerem Niemiec w Afryce na południe od Sahary. Współpraca międzyrządowa odbywa się, począwszy od 1996 r. regularnie w ramach koordynowanej „Dwustronnej komisji niemiecko-południowoafrykańskiej”. Po przystąpieniu RPA do ugrupowania BRIC w 2011 r. jej ranga i znaczenie wzrosły w aspekcie współpracy dwu- i wielostronnej [por. szerzej Cziomer 2014, s. 104–107].

Postępująca globalizacja, światowy kryzys gospodarczo-finansowy oraz kryzys strefy euro na od przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. przyczyniły się do rozbudowy i znaczenia polityki pozaeuropejskiej Niemiec. Decydowały o tym głównie przesłanki polityczne, jak też gospodarczo-finansowe. Natomiast współpraca Niemiec z BRICS ma dla nich pierwszoplanowe znaczenie zarówno w aspekcie dwu- i wielostronnym; poszerza bowiem ich rolę i pozycję międzynarodową.

Z obserwacji oraz szczegółowych analiz Fundacji Konrada Adenauera (KAS) z CDU wynika, iż mimo upływu czasu współpraca polityczna w ramach grupy BRICS ma nadal mało spójny charakter. Jej członkowie posiadają własne interesy gospodarcze, ale nie są w stanie przekształcić

BRICS w jednoznacznie przeciwstawny blok w odniesieniu do USA i UE. Dlatego też BRICS określa się w publikacjach niemieckich i zachodnich najczęściej jako „klub” lub „związek”. Ze względu na dominację ekonomiczną CHRL kraje BRICS stoją generalnie na gruncie ogólnych zasad gospodarki rynkowej przy silnym eksponowaniu własnym interesów, którym nadają charakter priorytetowy w wymiarze współpracy dwustronnej między poszczególnymi krajami BRICS. Nie bez znaczenia są także narastające trudności wewnętrzne o charakterze politycznym i gospodarczym grupy BRICS (autorytaryzm, korupcja, napięcia społeczne itp., które nie pozostają bez wpływu na charakter ich współpracy międzynarodowej, stopień wzajemnego poparcia oraz ich odrębne cele oraz geopolityczne strategie rozwoju [por. Eins plus Vier, 2016/3, s. 8–35].

W niemieckich analizach naukowych formułuje się opinię, iż kraje BRICS mają ambicje ustanowienia multilateralnego systemu międzynarodowego, odrzucając historyczne podziały na Wschód–Zachód oraz Północ–Południe. Chcą one system międzynarodowy zreformować, osłabiając pozycję państw zachodnich, zwłaszcza USA i EU, ale nie postulują jego gruntownej przebudowy. Próbuje małymi krokami dążyć do instytucjonalizacji oraz wzbogacenia współpracy gospodarczej poprzez powołanie w 2013 r. na szczycie BRICS w Afryce (Durban) do życia Banku Inwestycyjnego. Został on oficjalnie otwarty w 2014 r. na szczycie BRICS w Brazylii. Działania takie usprawniają rozliczenia wzajemne i wpływają korzystnie na poprawę wymiany handlowej między nimi. Planują one także utworzenie własnej agencji ratingowej. W ramach współpracy politycznej kraje BRICS nie popierają zachodnich sankcji przeciw Rosji po aneksji Krymu w 2014 r., ale równocześnie nie są sojuszem politycznym. Unikają one podejmowania drażliwych oraz spornych kwestii w relacjach międzynarodowych lub wzajemnych (np. Tybetu, Kaszmiru, polityki Pekinu na Morzu Chińskim i szeregu innych). Dużo wysiłku wkładają w systematyczne poszerzenie współpracy gospodarczej i politycznej z państwami całego świata, także z biedniejszymi krajami rozwijającymi się Południa.

Republika Południowej Afryki (RPA) jako najmłodszy członek (2011) znacznie skorzystała na przystąpieniu do tej struktury<sup>4</sup>. Od początku

<sup>4</sup> Obroty towarowe grupy BRIC z RPA osiągnęły już w 2014 r. wartość – 350 mld USD, z czego na CHRL przypadało 220 mld USD. Obroty RPA z UE-28 wynosiły w 2014 r. – 450 mld USD. Jednak o ile roczny przyrost napływu towarów od 2007/8 – 2014 r. z UE do RPA wzrastał o 5%, to z krajów BRIC do RPA aż o 70%. Według założeń planowane obroty towarowe krajów BRIC z RPA miały w 2015 r. wzrosnąć do 500 mld USD. Współpracę krajów BRICS określają niektórzy specjaliści w RPA w nawiązaniu do roli G7 jako znaczącą dla całego Południa, tzw. G-South [zob. szerzej Grassi 2015, s. 1–6].

drugiej dekady XXI w. Chiny umocniły swoją pozycję międzynarodową w skali globalnej, jak też w ramach samego ugrupowania BRICS. Wyrazem tego było między innymi zainicjowanie przez przywódcę CHRL Xi Jinpinga projektu budowy „Nowego Szlaku Jedwabnego” w 2013 r. W latach 2013–2015 inicjatywnie powyższej nadano duży rozgłos propagandowy nie tylko w Chinach. Kolejny szczyt BRICS w Brazylii (Fortaleza) w lipcu 2014 r. udzielił oficjalnego poparcia wszystkim przywódców krajów BRICS dla inicjatywy Xi Jinpinga. W niemieckim materiale propagandowym projekt XI uznano to za początek nowej ery w stosunkach międzynarodowych. Wokół projektu Szlaku Jedwabnego utworzono w czołowych krajach UE, także w Niemczech – społeczne ruchy na rzecz poparcia [zob. *Die BRICS Revolution*, 2014]. Publikują one regularnie w Niemczech różne analizy i materiały na temat „Nowego Szlaku Jedwabnego” [zob. portal [www.buessen.de](http://www.buessen.de)].

Oficjalny dokument chiński ukazał się w marcu 2015 r. w formie obszernego raportu rządu CHRL pt. „Wizje i działania na rzecz wspólnej budowy Jedwabnego Szlaku na lądzie i morzu” [zob. *Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland*, 10.04.2015]. W ocenie Instytutu Niemieckiej Gospodarki w Kolonii w toku prac przygotowawczych do powstania w ramach „Nowego Szlaku Jedwabnego”: „Jeden pas – jedna droga” latach 2015–2016 ok. 900 eurazjatyckich projektów infrastrukturalnych (koleje, autostrady, lotniska, rurociągów, portów morskich, telekomunikacyjnych i inne) udało się CHRL uzgodnić porozumienia wstępne z 64 państwami. Będą one służyły przede wszystkim skróceniu czasu transportu z Chin 9 korytarzami do krajów Azji i Dalekiego Wschodu, Azji Środkowej oraz dalej przez Rosję i Turcję do Afryki oraz Europy [Puls 2016, 67].

Cały projekt precyzujący orientacyjny przebieg dziewięciu korytarzy został przedstawiony na dwudniowym szczycie „Nowy Szlak Jedwabny” w połowie maja 2017 r. w Pekinie z udziałem przedstawicieli ponad 100 państw świata, w tym ponad połowa z nich to szefowie państw i rządów. Projekt powyższy, zaliczany do najważniejszych programów rozwojowych od powojennego „Planu Marshalla” (1948–1952), będzie jeszcze poszerzany i uzupełniany [„*Neue Seidenstrasse*”, 14.05.2017]. Z BRICS na najwyższym szczeblu na szczycie w Pekinie u uczestniczył tylko prezydent Rosji. Premier Indii Nandera Nodi był nieobecny ponieważ główna trasa projektu na półwyspie indyjskim okrąża jego kraj i przechodzi przez terytorium zaciętego wroga i rywala Indii – Pakistanu. Z UE byli tylko premierzy Włoch i Hiszpanii. Natomiast kanclerz Merkel i premier Wielkiej Brytanii – Teresa May, podchodzą do powyższego projektu sceptycznie. Na szczycie reprezentowali ich przedstawiciele rządów na szczeblu mi-

nisterialnym. Udział premierów Polski, Węgier, Czech, Rumunii i Grecji powodowane było dużym zainteresowaniem CHRL sprawą koordynacją powyższego projektu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Na realizację „Nowego Jedwabnego Szlaku” w okresie 10–15 lub nawet do 20 lat przewidziano finansowanie w wysokości ok. biliona dolarów amerykańskich. Nie wyklucza się zainwestowania kolejnych 3 bilionów USD na wypadek konieczności znacznego poszerzenia i wydłużenia projektu oraz wzrostu kosztów dodatkowych prac i inwestycji na wszystkich trzech kontynentach – Azji, Europie i Afryce. Ogólnie w analizach i ocenach zachodnich projekt „Nowy Jedwabny Szlak” uznano za korzystny głównie dla gospodarki CHRL, która pragnie związać ze sobą najważniejsze kontynenty świata. Nie wyklucza się bowiem jego poszerzenia w dalszej perspektywie o wybrane kraje Ameryki Łacińskiej. Ma on także dalekosiężny wymiar geopolityczny, podkreślając aspiracje kierownictwa CHRL do odgrywania pod koniec drugiej dekady XXI w. przywódczej roli międzynarodowej. Ze względu na sceptycyzm i opory wielu czołowych państw, w tym Niemiec, nie podpisano na koniec obrad żadnego dokumentu wiążącego, a jedynie wspólne oświadczenie. Niemcy oraz wiele czołowych państw zachodnich nie podpisało powyższego oświadczenia. Nie oznaczało to jednak negatywnego stosunku UE do powyższego projektu. [zob. obszernie Heilmann, Gaspers, 18.05.2017].

Na szczycie „Nowego Jedwabnego Szlaku” w połowie maja 2017 r. kanclerz Merkel zastępowała (po S. Gabrieli od stycznia 2017 r.) nowa minister w resorcie Gospodarki i Technologii – Brigitte Zypries. Prezentowała ona stosownie do wytycznych Urzędu Kanclerskiego sceptyczne stanowisko wobec tego projektu chińskiego. Jej zarzuty sprowadzały się do następujących kwestii:

- projekt preferuje nadmiernie państwowe przedsiębiorstwa chińskie, eliminując całkowicie firmy prywatne z innych krajów, w tym także Niemiec;
- dotychczasowe projekty mają zbyt ogólny charakter i wymagają dodatkowych wyjaśnień i negocjacji z dużym wyprzedzeniem czasowym przed rozpoczęciem ich realizacji;
- nie uwzględniono postulatu UE, aby planowane inwestycje miały bardziej transparentny charakter oraz podlegały, chociażby częściowo procedurom przetargowym;
- więcej czasu i rozważa wymaga potrzeba przestrzegania w trakcie przygotowania, a następnie realizacji, przez inwestorów i wykonawców zasad ochrony środowiska naturalnego;
- udoskonalenia wymagają zasady rozstrzygania sporów i kontrowersji, powstałych z tytułu realizacji poszczególnych projektów.

Minister Zypries podkreślała, że odmowa podpisania komunikatu końcowego, nie przekreśla gotowości rządu federalnego, jak też koncernów niemieckich, do zaangażowania się w realizację powyższego projektu. Jego najważniejsze zadania na terenie Niemiec koncentrują się na modernizacji autostrad i kolei do Duisburga i dalej na Zachód przez Francję do Londynu, jak też w odniesieniu do modernizacji oraz poszerzenia portu morskiego w Hamburgu wraz infrastrukturą [Seidenstrassen-Gipfel, 9.06.2017].

### 3.4. Znaczenie NATO oraz współpracy transatlantyckiej dla Niemiec

Dla dawnej RFN i zjednoczonych Niemiec członkostwo w NATO oraz współpraca transatlantycka stanowiły filar ich polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, mimo wyzwań globalizacji i kryzysu strefy euro, doszło do znacznych przeobrażeń NATO w toku jego reformy i poszerzenia na Wschód oraz rozbudowy **współpracy transatlantyckiej z USA oraz Kanadą**.

Istotne znaczenie polityczno-wojskowe miał w kwietniu 2009 r. kolejny szczyt NATO, współorganizowany przez Niemcy i Francję w Kehl/Baden-Baden i Strassburgu, który zainicjował między innymi prace nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu. Została ona przyjęta na kolejnym szczycie NATO w Lizbonie (2010), aby przygotować Sojusz do nowych wyzwań XXI wieku, w tym do: zwalczania terroryzmu międzynarodowego, gotowości wzajemnego udzielania sobie pomocy sojuszniczej w obronie własnej. Na kolejnym szczycie NATO w Chicago (2012) rozpatrywana była między innymi sprawa udzielenia pomocy Turcji w kontekście wojny domowej w Syrii [zob. szerzej Cziomer 2010, s. 33–48].

W latach 2010–2011 Niemcy były zaabsorbowane przygotowaniem reformy Bundeswehry, która przekształciła się w armię zawodową od 2011 r., ograniczając stan liczebny do 185 000 żołnierzy i oficerów. Równocześnie zwiększono liczbę oddziałów przeznaczonych na wojskowe misje zagraniczne – pokojowe i stabilizacyjne z 7000 do 15 000. Nie bez znaczenie dla opóźnienia reformy Bundeswehry były kilkumiesięczne kontrowersje wokół stylu zarządzania siłami zbrojnymi ówczesnego ministra obrony polityka młodszego pokolenia Karla-Theodora von und zu Guttenberga z CSU. Nowym ministrem obrony został Thomas de Maiziere z CDU, zaufany współpracownik Merkel b. szef Urzędu Kanclerskiego, który doprowadził przejściowo do uspokojenia kontrowersji i krytyki pod adresem reformy Bundeswehry. Mimo dyskusji wewnętrznych wokół reformy Bundeswehry jej oddziały były zaangażo-

wane w szereg misji stabilizacyjnych. W latach 2010–2013 najważniejsze kontyngenty Bundeswehry uczestniczyły w następujących misjach wojskowych stabilizacyjnych NATO:

- 1) od 2003 r. w Afganistanie, gdzie według danych ze stycznia 2013 r. na 95 000 żołnierzy NATO misji ISAF, Niemcy wystawiły trzeci co do wielkości po USA i Wielkiej Brytanii kontyngent w wysokości 4.300 żołnierzy, przejmując dowództwo w prowincji Kunduz;
- 2) od 1999 r. w Kosowie, gdzie w 2013 r. stacjonowało ok. 750 żołnierzy, a niemiecki generał był dowódcą misji KFOR w Pizren;
- 3) od 2001 r. w zwalczaniu terroryzmu i piractwa na Morzu Śródziemnym – operacja Active Endeavor, (Niemcy regularnie wystawiają okręty wojenne i samoloty rozpoznawcze typu AWACS);
- 4) od przełomu 2012/2013 w ramach operacji Active Fence na pograniczu turecko-syryjskim Niemcy wysłały obok USA i Holandii 400 żołnierzy i rakiety Patriot.

Niemcy angażują się również w ramach NATO w dialog polityczny NATO z Rosją, Ukrainą oraz innymi partnerami, uczestnicząc także od 2008 r. w Komisji NATO–Gruzja. Dialog z Rosją i państwami Azji Środkowej jest ważny między innymi ze względu na wykorzystanie przez NATO ich terytorium jako tranzytu wysyłania sprzętu i urządzeń wojskowych po odcięciu od kilku lat z powodu niestabilnej sytuacji wewnętrznej dróg tranzytowych przez Pakistan do Afganistanu. 15 kwietnia 2011 r. w Berlinie odbyła się specjalna konferencja NATO z 40 partnerami (państwa i organizacje międzynarodowe) w celu wypracowania dalszych form współpracy. Niemcy są również zainteresowane wypracowaniem w ramach NATO z jednej strony propozycji odnośnie rozbrojenia i kontroli zbrojeń, a z drugiej – koncepcji wspólnej tarczy antyrakietowej do 2020 r. w celu skuteczniejszego zwalczania ataków terrorystycznych w przyszłości [zob. Nordatlantische Allianz, 2013].

Największą aktywność wykazała jednak dyplomacja niemiecka w latach 2010–2012 w sprawie Afganistanu, któremu była również poświęcona specjalna konferencja w Bonn 5 grudnia 2011 r. Na spotkaniach i konferencjach na różnych szczeblach omawiana była sprawa wycofania wojsk z NATO z Afganistanu do 2014 r., jak również udzielenia temu krajowi pomocy w celu wystawienia własnych sił zbrojnych do ok. 228 000. Niemcy będą wspierały budżet wojskowy afgańskich sił zbrojnych po 2014 r. w wysokości 150 mln USD rocznie przez 10 lat. W latach 2010–2013 rząd federalny przedkładał w Bundestagu coroczne raporty na temat postępów stabilizacji sytuacji wewnętrznej przed przewidywanym wycofaniem wojsk z Afganistanu w 2014 r. Było to ważne, gdyż Bundestag musiał co roku zatwierdzać pomoc rozwojową



dla Afganistanu (w l. 2001–2010 rocznie 80 mln euro, po 2010 r. 430 mln euro rocznie). Na 2013 r. jej wysokość ustalono na 240 mln euro. Niemcy są po USA i Japonii trzecim dawcą pomocy rozwojowej na cele odbudowy różnych dziedzin gospodarki, infrastruktury, oświaty oraz ochrony zdrowia w Afganistanie. 16 maja 2012 r. podczas wizyty prezydenta Karsaia w Berlinie podpisano układ o współpracy dwustronnej między Niemcami a Afganistanem, w którym ustalono zasady dalszej pomocy, kontynuacji współpracy oraz pomocy rozwojowej Niemiec po 2014 r. [zob. Partnerschaft mit Afganistan, 16.05.2012].

Aktywność Niemiec w NATO oraz ich zaangażowanie wojskowe i cywilne w Afganistanie miały również określone implikacje dla współpracy transatlantyckiej Niemiec z USA. Chodziło o współdziałanie polityczne i militarne w celu utrzymania w Afganistanie stabilności i pokoju po wycofaniu większości wojsk NATO – ISAF w 2014 r. Nie była to sytuacja prosta w świetle utrzymującej się korupcji władz afgańskich oraz destabilizacji różnych regionów kraju przez ataki Talibów na obiekty wojskowe i cywilne. Sprawa stacjonowania instruktorów i doradców wojskowych wymaga uzgodnienia szeregu spornych kwestii prawno-politycznych i wojskowych. Niemcy deklarowały wstępnie pozostawienie po 2014 r. ok. 800 żołnierzy i wojskowych instruktorów w celu przygotowania afgańskich sił zbrojnych i porządkowych do przejęcia całkowitej odpowiedzialności za bezpieczeństwo wewnętrzne. Zależy im, aby znajdowali się oni tam razem z żołnierzami amerykańskimi i innych państw na mocy specjalnej uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ, mając precyzyjnie określone zadania i obowiązki szkoleniowe. Obecność wojskowa Niemiec w Afganistanie będzie bowiem nadal podlegała kontroli Bundestagu, wzbudzając duże zainteresowanie mediów i opinii publicznej.

Współpraca transatlantycka Niemiec z USA i Kanadą uzupełniała kooperację wojskową w ramach NATO; miała szeroki charakter, obejmując rozbudowane kontakty polityczno-dyplomatyczne, gospodarcze, społeczne kulturalne, naukowe. Kluczowe znacznie dla Niemiec miała jednak współpraca transatlantycka z USA. W latach 2010–2013 w dobie przyspieszenia procesu globalizacji oraz ujawnienia się kryzysu strefy euro wzrosła ranga współpracy niemiecko-amerykańskiej. Mimo ujemnych następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego po 2008 r. oraz kryzysu zadłużenia w strefie euro po 2009 r., Niemcy utrzymały pozycję pierwszoplanowego partnera USA w UE. Natomiast USA pozostały najważniejszym partnerem i sojusznikiem Niemiec poza Europą. W odróżnieniu od swojego poprzednika – Gerharda Schrödera (1998–2005) kanclerz Merkel utrzymywała bliskie

kontakty zarówno z Georgem Bushem (do 2009), jak też z jego następcą Barackiem Obamą. Wprawdzie kiedy Obama przyjechał jeszcze jako kandydat na prezydenta do Berlina w połowie 2009 r. kanclerz Merkel odmówiła mu wygłoszenia przemówienia do ok. 200 000 mieszkańców i gości zagranicznych przed prestiżową Bramą Brandenburską, przenosząc go na plac w okolicach Kolumny Zwycięstwa. B. Obama już jako prezydent USA od początku pierwszej kadencji często spotykał się z kanclerz Merkel przy różnych okazjach, ale głównie na ważnych spotkaniach międzynarodowych.

Natomiast pierwszą oficjalną wizytę złożył Barack Obama w Berlinie dopiero na początku swej drugiej kadencji – 19 czerwca 2013 r., i wówczas wygłosił przemówienie już przed Bramą Brandenburską niemal w 50. rocznicę słynnego przemówienia prezydenta J.F. Kennedy'go w czerwcu 1963 r. w Berlinie Zachodnim – dwa lata po wybudowaniu muru berlińskiego.

Obama wysoko oceniał rolę Niemiec i Merkel w polityce międzynarodowej. Wyrazem tego było w listopadzie 2010 r. uhonorowanie Angeli Merkel prestiżowym Medalem Wolności, mimo uwidocznienia się już wtedy różnic w podejściu USA i Niemiec do zwalczania kryzysów gospodarczych – 2007+ oraz w strefie euro [por. Kornelius 2013 s. 80–81]. O ile bowiem USA przy zwalczaniu światowego kryzysu finansowo-gospodarczego od 2008 r. preferowały nakręcanie i ożywienie koniunktury poprzez ogromne nakłady finansowe oraz drukowanie banknotów dolarowych, to Niemcy forsowały w zwalczaniu kryzysu strefy euro strategię wymuszania oszczędności pod groźbą sankcji.

Ponadto USA krytykowały Niemcy również na szczytach G8 i G20 zwłaszcza za nadmierne ograniczanie popytu wewnętrznego przy równoczesnym forsowaniu dynamicznego eksportu, co powodowało narastający deficyt handlowy u wielu partnerów. Sporu powyższego ze względu na znaczące różnice interesów gospodarczych między USA a Niemcami nie udało się rozwiązać do końca kadencji Obamy w 2016.

Niektórzy autorzy niemieccy zwracają uwagę na mniejsze zainteresowanie administracji prezydenta Obamy współpracą transatlantycką ze względu na rosnące znaczenie dla USA Azji i Dalekiego Wschodu, gdzie przenosi się centrum polityki światowej ze względów strategicznych oraz polityczno-gospodarczych. W tym kontekście liczy się wzrost roli i znaczenia CHRL oraz próba USA długofalowego działania na rzecz osłabienia ich pozycji polityczno-gospodarczej w Azji oraz w skali globalnej.

Nie brak też wśród ekonomistów niemieckich hipotez o dwuznacznej roli amerykańskich kół gospodarczych i bankowych w kryzysie strefy euro, zwłaszcza w odniesieniu do Grecji<sup>5</sup>.

Rząd CDU/CSU/FDP w 2013 r. znaczenie UE i Niemiec dla USA określał jako „Partnera w globalnych wyzwaniach”, stwierdzając, że: „Europa i USA są zgodne w ocenie głównych zagrożeń i wyzwań, jak też w podstawowych celach ich polityki – wzmacnianie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa, demokracji, praworządności, praw człowieka oraz gospodarki rynkowej. W każdym partnerstwie dochodzi jednak do ujawnienia się różnorodnych poglądów i priorytetów oraz stosowania różnych metod w podejściu do zagrożeń i wyzwań. Tym bardziej ważna jest intensyfikacja transatlantyckiej wymiany poglądów, w tym także na tematy kontrowersyjne” [zob. *Die transatlantischen Beziehungen*, 8.02.2013, s. 2].

O intensyfikację kontaktów i konsultacji z Departamentem Stanu (DS) zabiegało niemieckie ministerstwo spraw zagranicznych oraz osobiście minister Westerwelle od początku swojej kadencji w 2009 r. Tendencja powyższa uległa nieco osłabieniu w kontaktach z szefem DS Hillary Clinton w momencie wstrzymania się Niemiec od głosu w sprawie interwencji wobec Libii w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w 2011 r. (patrz rozdział 3.2). Natomiast z chwilą powołania na to stanowisko sekretarza stanu J. Kerry w 2013 r. Westerwelle stał się ponownie jego ważnym partnerem, który przekazywał szereg not, informacji oraz materiałów niemieckich do DS USA w następujących kwestiach:

- 1) kontrowersji wokół irańskiego programu atomowego;
- 2) prowadzenia przez USA sondaży i konsultacji w sprawie wznowienia przez Izrael i Autonomię Palestyńską rozmów pokojowych na

---

<sup>5</sup> Najdalej w swoich szerokich rozważaniach idzie profesor ekonomii Uniwersytetu w Hamburgu – Dirk Müller [2013, s. 167 i nast.]. Zwraca on między innymi uwagę na fakt, iż to właśnie anglosaskie banki na czele z Goldman Sachs zaangażowały się w pomoc dla Grecji przy fałszowaniu statystyk finansowych, aby umożliwić jej przyjęcie euro, a następnie przekazywać fałszywe dane do Brukseli do 2009 r. Część polityków greckich, pełniąc ważne funkcje państwowe dopuszczała się zaskakująco wielu zaniedbań w sprawach zadłużenia finansowego Grecji. Jego zdaniem teza ogólna brzmi, iż amerykańskie koła gospodarczo-finansowe, ściśle powiązane z kręgami politycznymi USA, nie są w istocie bezpośrednio zainteresowane rozwiązaniem kryzysu strefy euro. Kryzys powyższy osłabia UE, pozwalając USA utrzymanie nad nią nie tylko przewagę strategiczno-militarną, lecz także gospodarczą [zob. szeroko Müller-Brandeck-Bocquet 2012, s. 42–88].

Bliskim Wschodzie oraz spotkań tzw. Kwartetu Bliskowschodniego (USA, UE, Rosja i ONZ);

- 3) wsparcia inicjatywy USA–Rosja w sprawie wojny domowej w Syrii;
- 4) przygotowania rozmów na temat transatlantyckiej strefy wolnego handlu, oraz szeregu innych kwestii szczegółowych;
- 5) międzynarodowe aspekty wycofania wojsk ISAF Afganistanu, oraz szereg innych kwestii szczegółowych.

Niemcy posiadały rozbudowane kontakty polityczno-dyplomatyczne i gospodarcze z prawie wszystkimi wymienionymi państwami, w tym w zakresie pomocy rozwojowej dla Autonomii Palestyńskiej oraz na współpracy wojskowej i poparcia politycznego dla Izraela. Sprawiało to, iż dla USA Niemcy były niezwykle pożądanym partnerem. Z kolei dla Niemiec współpraca powyższa miała znaczenie prestiżowe i polityczno-dyplomatyczne, umożliwiała bowiem pełnienie przez Berlin roli ważnego gracza międzynarodowego.

Podstawą dobrych relacji transatlantyckich Niemiec są mocno rozbudowane stosunki dwustronne z USA w płaszczyznach politycznej, gospodarczej, militarnej i kulturalnej. W płaszczyźnie politycznej sieć powiązań i kontaktów amerykańsko-niemieckich jest tak znaczna, iż na początku swojej inauguracyjnej wizyty 26 lutego 2013 r. w Berlinie nowy szef dyplomacji amerykańskiej Kerry określił Niemcy „jako pierwszoplanowego sojusznika USA w skali światowej”. W obrotach towarowych Niemcy są piątym partnerem USA po Kandzie, Chinach, Meksyku, Japonii (w 2012 r. ich wartość wyniosła 157,2 mld USD). Oba państwa są także ważnymi partnerami inwestycyjnymi. Niemcy zajmowały czwarte miejsce jako inwestor w USA po Wielkiej Brytanii, Japonii i Niderlandach.

USA krytykowały Niemcy na wspomnianych szczytach G8 i G20 za nadmierne ograniczanie popytu wewnętrznego przy równoczesnym forsowaniu dynamicznego eksportu. Niemcy i USA posiadały także ożywioną współpracę wojskową. Mimo znacznej redukcji obecności wojsk amerykańskich w Niemczech, baza lotnicza w Ramstein (personel niemiecki i amerykański liczy ok. 80 000 osób) w Nadrenii Palatynacie oraz część wojskowa lotniska we Frankfurcie nad Menem, stanowią pierwszoplanowe bazy strategiczne USA nie tylko w Niemczech, ale w skali Europy i całego świata [zob. Auswärtiges Amt, Beziehungen zwischen den USA und Deutschland, 2013 Stand, Maerz].

Pomimo zasygnalizowanych wyżej określonych różnic interesów i stanowisk, współpraca transatlantycka z USA w pierwszej kadencji B. Obamy miała duże znaczenie dla Niemiec. W podsumowaniu wizy-

ty prezydenta Obamy w Niemczech 19 czerwca 2013 r. – rząd federalny ogłosił na stronie internetowej materiał pt. „Podjąć wspólnie wyzwania”, w którym wyeksponowano konieczność podjęcia w najbliższym czasie następujących kwestii w relacjach amerykańsko-niemieckich:

- doprowadzenie do zawarcia układu o strefie wolnego handlu USA–UE;
- dążenie do zwiększenia wzrostu gospodarczego oraz obniżenia bezrobocia w skali transatlantyckiej i całego świata, zwłaszcza nowe tendencje i problemy w polityce Niemiec na obszarze pozaeuropejskim;
- działania w kierunku ograniczenia bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży;
- przeanalizowanie różnych implikacji, wynikających z operacji podsłuchowych wywiadu amerykańskiego dla wszystkich stron;
- wspólne zaangażowanie międzynarodowe przy rozwiązywaniu konfliktów i wojen domowych, zwłaszcza w odniesieniu do Syrii;
- dalsze zacieśnienie współpracy transatlantyckiej;
- poparcie dla zgłoszone w Berlinie inicjatywy Obamy – dążenia do całkowitej likwidacji broni atomowej w skali całego świata [Deutschland-USA, 19.06.2013].

Dobry stan stosunków RFN–USA został zakłócony przez ujawnienie w czerwcu 2013 r. masowych praktyk podsłuchiwanie przez amerykańskie służby specjalne (NSA) sieci elektronicznych na terenie Europy Zachodniej, także w Niemczech. Według doniesień prasowych na terenie Niemiec interesowano się między innymi polityką gospodarczą i sytuacją społeczno-polityczną. Natomiast rząd CDU/CSU/FDP i kanclerz Merkel nie byli w stanie wyjaśnić zasięgu podsłuchów w trakcie rozmów z przedstawicielami administracji USA. Równocześnie starano się częściowo podsłuchy uzasadnić potrzebą współpracy służb specjalnych USA i RFN w walce z terroryzmem międzynarodowym. Kontrowersje i polemiki powyższe były nieznacznie wykorzystane przez opozycje parlamentarną i pozaparlamentarną do krytyki rządu CDU/CSU/FDP w toczącej się kampanii wyborczej do Bundestagu w lecie 2013 r. Działania opozycji parlamentarnej nie doprowadziły jednak do szerszych wyjaśnień w odniesieniu do działalności NSA oraz ich współdziałania z BND w tzw. aferze podsłuchowej [por. Beuth, 15.08.2013].

W latach 2013–2016, drugiej kadencji amerykańskiego prezydenta Obamy oraz rządów Wielkiej Koalicji CDU/CDU/SPD kanclerz Merkel w Niemczech, współpraca transatlantycka układała się pomyślnie. Znalazło to między innymi wyraz we wspólnym dokumencie większościowej frakcji chadecko-socjaldemokratycznej w Bundestagu, opubliko-

wanym 12 kwietnia 2016 r. przed przyjazdem Obamy do Berlina pt.: „Stosunki transatlantyckie nakierowane na przyszłość nadal rozwijać”. Wskazano w nim na następujące kwestie jako ważne dla obu stron w przyszłości:

- 1) kontynuowanie wszechstronnego dialogu politycznego z USA na różnych szczeblach;
- 2) podtrzymanie w celu realizacji programu współpracy 2016/2017 dotychczasowego budżetu;
- 3) dążenie do przejmowania większej odpowiedzialności międzynarodowej polu polityki, zagranicznej, bezpieczeństwa, rozwojowej i ochrony praw człowieka w rozwiązywaniu trudności i wyzwań, zwłaszcza przewyższania konfliktów i wojen domowych, również w kontekście masowych migracji uchodźców;
- 4) prowadzenie dyskusji z władzami amerykańskimi na temat zamknięcia bazy w Guantamo oraz zniesienia kary w USA [zob. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, 12.04.2016];
- 5) uzgodnienie z USA lepszej koordynacji zwalczania IS w Syrii;
- 6) działanie we współpracy z USA nad dalszym rozwiązaniem konfliktu rosyjsko-ukraińskiego;
- 7) dążyć we współdziałaniu z USA oraz sojusznikami i partnerami do zakończenia wojny domowej w Syrii na zasadzie utrzymania jej integralności terytorialnej;
- 8) wspierać wielostronną transatlantycką współpracę gospodarczą, w tym również TTIP i CETA w ramach UE;
- 9) dążyć do realizacji ustaleń ONZ w zakresie klimatu i energii;
- 10) wpierać różne formy kontaktów społecznych, wymiany młodzieży partnerstwa miast [zob. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, 12.04.2016].

Szeroką dokumentację różnych zakresów współpracy amerykańsko-niemieckiej ze szczególnym uwzględnieniem lat 2010–2016 przedstawił rząd federalny z okazji pożegnalnej wizyty B. Obamy w Berlinie 16 listopada 2016 r. [Gemeinsamme Herausforderungen annehmen, 16.11.2016].

Pierwszoplanowym elementem współpracy transatlantyckiej Niemiec w XXI w. na polu polityczno-militarnym pozostało **NATO**. Jego ranga i znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego nabrała jeszcze większego znaczenia w drugiej dekadzie XXI w. Wiązało się to głównie ze wzrostem licznych napięć oraz kryzysów gospodarczo-społecznych, zagrożeń terrorystycznych w wymiarze regionalnym (Afryka, Bliski i Środkowy Wschód) i europejskim, a zwłaszcza zbrojnym konfliktem rosyjsko-ukraińskim od 2014 r. na wschodnim obrzeżu NATO i UE.

Jej punktem przełomowym była oficjalna aneksja Krymu przez Kreml 18 marca 2014 r. Podważyło to ustanowiony po 1989 r. nowy ład pokojowy oraz terytorialny w Europie. Wydarzeniom i tendencjom powyższym towarzyszył równocześnie powolny zwrot USA w kierunku Azji Południowo-Wschodniej, gdzie Biały Dom dostrzegał kluczowe przyszłościowe interesy amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Według najnowszych niemieckich analiz specjalistycznych tendencje powyższe doprowadzą nieuchronnie do konieczności przebudowy dotychczasowego systemu bezpieczeństwa transatlantyckiego. Jego istota polegać winna głównie na tym, aby sojusznicy USA na starym kontynencie, w tym również Niemcy, przejęli bezpośrednio sami większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo militarne w Europie. Jest to sytuacja trudna, gdyż zarówno elity, jak też społeczeństwo niemieckiego sporym poparciem darzy „kulturę wstrzemięźliwości”, czyli posiada negatywne stanowisko wobec użyciu sił zbrojnych poza granicami NATO [por. Varwick 2017, s. 150 i nast.].

Decyzja Niemiec o wstrzymaniu się od głosu w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w głosowaniu przeciwko interwencji zbrojnej wobec reżimu Kaddafiego w Libii w 2011 r. była nie tylko brakiem solidarności sojuszniczej Niemiec, lecz doprowadziła do ich przejściowej izolacji w NATO. Niemcy nie mogły już sobie pozwolić drugi raz na doprowadzenie do powstania podobnej sytuacji. Równocześnie ze względu na intensywne poszukiwanie większej roli i odpowiedzialności międzynarodowej w aspekcie politycznym (zob. 1.4) w trakcie powoli oraz niekonsekwentnie wdrażanej od 2011 r. reformy Bundeswehry, przywiązywano coraz większe znaczenie do lepszego przygotowania jednostek wojskowych współdziałających bezpośrednio z NATO oraz zaangażowanych w zewnętrznych misjach stabilizacyjnych. Nie można jednak było szybko przezwyciężyć ze względu na trudności finansowe, poważne mankamenty w zakresie ilości i jakości sprzętu, uzbrojenia, infrastruktury dla Bundeswehry itp.

W ciągu drugiej dekady XXI w., Niemcy wystawiały misje stabilizacyjno-szkoleniowe: od Afganistanu po Saharę Zachodnią (Mali) i Kosovo w Europie w liczbie 3200 żołnierzy. Największe kontyngenty Bundeswehry w ramach NATO (do blisko 5000 oficerów i żołnierzy) były zaangażowane w Kosowie oraz Afganistanie. Liczne statki i fregaty niemieckie uczestniczyły aktywnie w zwalczaniu piractwa międzynarodowego na morzach i oceanach. Wszystkie misje zagraniczne Bundeswehry w latach 1992 – do 2015 kosztowały Niemcy ok. 19 mld euro [zob. Auslandseinsätze der Bundeswehr, 16.03.2017].

Ze względu na kryzys rosyjsko-ukraiński po 2014 r., Niemcy zaangażowały się po uchwałach szczytów NATO w Newport (2014) i Warsza-

wie (2016) w wzmocnienie obecności Sojuszu na jego flance wschodniej. Bundeswehra przejęła dowództwo nad ok. 500 żołnierzami i oficerami na terenie Litwy jako tzw. element szpicy (Speerspitze). Stanowiła ona część kontyngentu sił odstraszających NATO na granicach zewnętrznych Rosji. Ponadto w ramach Korpusu Niemiecko-Niderlandzkiego, Bundeswehra wystawiała ok. 25 000 żołnierzy i oficerów w oddziałach sił szybkiego reagowania NATO – NATO Reponse Force (NRF). W tym kontekście warto zaznaczyć, iż w „Białej Księdze 2016” rząd CDU/CSU/SPD był zainteresowane dojściem do skutku umowy o współdziałaniu NATO–UE (2015). Miała ona sprzyjać dalszej reformie i modernizacji Bundeswehry na polu jej misji stabilizacyjnych i współpracy z dowództwami korpusów NATO (Munster, Szczecin, Ulm) oraz dowództw i grup bojowych UE (Polska, Francja, Niderlandy) [zob. Weissbuch 2016, s. 77].

### **3.5. Gospodarcze i polityczne wyzwania współpracy transatlantyckiej UE i Niemiec z USA oraz Kanadą**

Stosunki transatlantyckie, a zwłaszcza relacje z USA jako supermocarstwem świata zachodniego, stanowią – obok integracji europejskiej – kluczowy element polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Do partnerstwa transatlantyckiego zalicza się również Kanadę, która po zakończeniu drugiej wojny światowej jako bliski sojusznik USA, wniosła ważny wkład w rozwój Europy Zachodniej i RFN. Partnerstwo transatlantyckie opiera się zarówno na wspólnych wartościach, historycznych doświadczeniach, a po 1945 r. oraz 1989 r., powiązaniach polityczno-militarnych oraz gospodarczo-społecznych państw Starego Kontynentu z USA oraz Kanadą [Die transatlantischen Beziehungen, 22.02.2017].

Globalna rola polityczna USA jako supermocarstwa zachodniego miała duży wpływ na rozwój współpracy gospodarczej bilateralnej, a następnie w ramach EWG oraz UE. USA odegrały już decydującą rolę w pomocy i odbudowie gospodarczej Europy Zachodniej (Plan Marszala 1948–1952). Przewaga gospodarcza USA we współpracy gospodarczej z państwami Europy Zachodniej utrzymywała się do początku lat 70. W miarę postępów polityki odprężenia Wschód–Zachód lat 70. i 80., a zwłaszcza w okresie transformacji systemowej Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, po poszerzeniu na Wschód UE od 2004 r. uzyskała silniejszą pozycję, a następnie przewagę w transatlantyckiej współpracy gospodarczej [Transatlantische Beziehungen: USA und Kanada, 2017,06, s. 1–15]. Poniżej w pięciu tabelach od 3.5 do 3.10 przedstawiam syntetycznie aktualny stan wymiany handlowej, usług



oraz inwestycji państw UE-28 z USA i Kanadą w połowie drugiej dekady XXI. W dalszej kolejności na tle współpracy UE z USA i Kanadą zostaną zasygnalizowane trudności współpracy gospodarczej Niemiec z USA, aby w końcowej części rozdziału zestawić nowe wyzwania współpracy politycznej i gospodarczej Niemiec z USA na początku prezydentury D. Trumpa w USA w 2017 r.

Tabela 3.5. Współpraca handlowa UE–USA w latach 2014–2016 (mld euro)

| Rok  | Import towarów<br>z USA do UE | Import towarów<br>z UE do USA | Bilans<br>(UE, towary) |
|------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| 2014 | 209,3                         | 311,6                         | +102,3                 |
| 2015 | 249,3                         | 371,3                         | +122,0                 |
| 2016 | 246,8                         | 362                           | +115,2                 |

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Handel – w: Kurzdarstellungen zur EU-Transatlantische Beziehungen: USA-Kanada, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.6.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.6.1.html).

Potencjał gospodarczy UE i USA wynosił w latach 2014–2016 ok. 50% światowego PKB, a wymiana handlowa między nimi stanowiła blisko 1/3 światowych obrotów towarowych. USA były w 2016 r. największym importerem towarów z UE (20,7%), która wyprzedziła CHRL (9,7%). Natomiast w eksporcie do UE–USA zajmowały drugie miejsce (14,5%) po CHRL (20,7%). Saldo bilansu handlowego było w latach 2014–2016 korzystne dla UE.

Tabela 3.6. Handel usługami UE–USA w latach 2013–2015 (mld euro)

| Rok  | Import usług<br>z USA do UE | Import usług<br>z UE do USA | Bilans<br>(UE, usługi) |
|------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|
| 2013 | 166,0                       | 183,5                       | +17,5                  |
| 2014 | 189,3                       | 199,2                       | + 9,9                  |
| 2015 | 212,8                       | 225,8                       | +13                    |

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Handel I – w: Kurzdarstellungen zur EU-Transatlantische Beziehungen: USA-Kanada- [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.6.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.6.1.html).

Z kolejnej tabeli wynika nieznaczny wzrost obrotu usługami między USA a UE w latach 2013–2015. Jednak Bilas dodatni państw UE systematycznie wykazywał tendencję zniżkową, osiągając w 2015 r. saldo dodatnie tylko 13 mld euro.

Tabela 3.7. Bilateralne inwestycje UE–USA (mld euro)

| Rok  | Zagraniczne inwestycje bezpośrednie USA w UE | Zagraniczne inwestycje bezpośrednie UE w USA | Saldo  |
|------|--|--|--------|
| 2015 | 2436,4                                       | 2561,2                                       | +124,8 |

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Handel Kurzdarstellungen zur EU-Transatlantische Beziehungen: USA–Kanada, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.6.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.6.1.html).

Kraje UE były w 2015 r. tradycyjnie największym inwestorem zagranicznym w USA, a ich dodatnie saldo wynosiło w tym samym roku 124,8 mld euro.

W odróżnieniu od USA Kanada była mniejszym partnerem gospodarczym UE. Jej znaczenie polegało głównie na tym, iż jako członek NATO od 1949 r. Kanada była ważnym sojusznikiem państw europejskich NATO oraz partnerem dialogu transatlantyckiego, zajmując w wielu sprawach wspólne stanowisko z UE w rozwiązywaniu złożonych problemów globalnych.

Tabela 3.8. Wymiana handlowa UE–Kanada w latach 2014–2016 (mld euro)

| Rok  | Import towarów z Kanady do UE | Import towarów z UE do Kanady | Bilans (UE, towary) |
|------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------|
| 2013 | 27,4                          | 31,6                          | +4,2                |
| 2014 | 28,3                          | 35,1                          | + 6,8               |
| 2015 | 29,1                          | 35,2                          | + 6,1               |

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Handel – Kurzdarstellungen zur EU-Transatlantische Beziehungen: USA–Kanada, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.6.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.6.1.html).

Wymiana handlowa UE–Kanada rozwijała się na niskim pułapie przy nieznacznym saldzie dodatnim dla państw unijnych, które w 2015 r. wyniosło 6,1 mld euro.

Tabela 3.9. Handel usługami UE–Kanada w latach 2013–2015 (mld euro)

| Rok  | Import usług z Kanady do UE | Import usług z UE do Kanady | Bilans (UE, usługi) |
|------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 2013 | 11,6                        | 17,7                        | 6,1                 |
| 2014 | 11,2                        | 16,4                        | 5,2                 |
| 2015 | 12,1                        | 18,0                        | 5,9                 |

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Handel w: Kurzdarstellungen zur EU-Transatlantische Beziehungen: USA–Kanada, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.6.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.6.1.html).

Handel usługami między UE a Kanadą kształtował się również na niskim pułapie przy dodatnim saldzie dla UE 5,9 mld euro (2015).

Tabela 3.10. Bilateralne inwestycje UE–Kanada (mld euro)

| Rok  | Zagraniczne inwestycje bezpośrednie Kanady w UE | Zagraniczne inwestycje bezpośrednie UE w Kanadzie | Saldo |
|------|---|---|-------|
| 2015 | 228,1   | 249,2   | +21,2 |

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Inwestycje – Kurzdarstellungen zur EU-Transatlantische Beziehungen: USA–Kanada, [http://www.europarl.europa.eu/aty-ourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.6.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aty-ourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.6.1.html).

W zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych można odnotować wyższy pułap niż w handlu z usługami przy pozytywnym bilansie UE – 21,3 mld euro (2015).

Pierwszoplanowe znaczenie dla utrwalenia więzi transatlantyckich Niemiec z USA oraz Kanadą miała współpraca gospodarcza, zwłaszcza wymiana handlowa i na polu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Niemiecko-amerykańska wymiana handlowa ma tradycje historyczne, sięgające XIX w., oraz intensywne powiązania w całym okresie powojennym w odniesieniu zarówno do dawnej RFN (1949–1989), jak też ze zjednoczonymi Niemcami po 1989 r. Dane wymiany handlowej za prezydentury Obamy w pierwszej dekadzie XXI w. przedstawia tabela 3.11. Wynika z niej wysoki poziom obrotów wzajemnych, Zjawiskiem niekorzystnym dla USA było narastające ujemne saldo handlowe z Niemcami.

Tabela 3.11. Wymiana handlowa Niemiec z USA (w mld USD)

| Rok                     | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Eksport USA do Niemiec  | 49,1  | 48,7  | 47,4  | 49,4  | 49,9  |
| Import z Niemiec do USA | 98,4  | 108,4 | 114,6 | 123,2 | 124,1 |
| Saldo                   | -49,0 | -59,7 | -67,2 | -73,9 | -74,2 |

Źródło: Auswärtiges Amt [April 2017, s. 2–3] Wirtschaft USA-Beziehungen zu Deutschland.

USA zajęły jeszcze w 2015 r. na liście rankingu partnerów handlowych Niemiec **pierwsze miejsce**, wyprzedzając Francję, która była na pierwszym miejscu bez przerwy od 1975 – w odniesieniu do dawnej RFN oraz zjednoczonych Niemiec. Na marginesie, na liście rankingów w handlu z Niemcami za 2016 r. doszło do kolejnej zmiany. **Pierwsze miejsce** zajęły Chiny (ChRL – obroty ok. 170 mld euro), wyprzedzając

na **drugim miejscu Francję** (obroty 167 mld euro) oraz USA – **trzecie miejsce** (obroty w wysokości 165 mld euro).

Niemcy z kolei są najważniejszym partnerem handlowym USA w Europie, lecz zajmują piątą pozycję handlu zagranicznym USA po Kanadzie, CHRL, Meksyku i Japonii. Tendencja powyższa ilustruje dobitnie zwrot gospodarczy USA w kierunku Azji, Tabela 3.12 przedstawia wartość bezpośrednich inwestycji niemieckich w USA oraz amerykańskich w RFN

Tabela 3.12. Wartość bezpośrednich inwestycji w USA oraz w Niemczech w mld USD

| Rok                         | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Niemieckie inwestycje w USA | 203,0  | 213,6  | 201,1  | 208,8  | 224,1  | 255,5  |
| Inwestycje USA w Niemczech  | -103,3 | -119,6 | -118,1 | -118,3 | -115,1 | -108,1 |
| Saldo                       | -99,7  | -94,0  | -83,0  | -90,5  | -109,0 | -147,4 |

Źródło: Auswärtiges Amt [April 2017, s. 1–2] Wirtschaft USA-Beziehungen zu Deutschland.

Również w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych wzrasta z roku na rok ujemne saldo dla USA – w 2015 (-147,4 USD). Niemcy są na 7. miejscu jako inwestor w USA – po Wielkiej Brytanii, Japonii, Niemczech, Kanadzie, Luksemburgu i Szwajcarii. Z kolei USA zajmują dopiero 11. miejsce jako inwestor w Niemczech.

Ze względu na różnice potencjałów oraz odmienne uwarunkowania historyczne wymiana towarowa Niemiec z Kanadą w odróżnieniu od USA jest bardzo skromna. W 2016 r. wysokość eksportu niemieckiego do Kanady wyniosła 9,5 mld euro (2015 – 9,9 mld euro), a import do Niemiec z Kanady wynosił w 2016 r. tylko 4,1 mld euro (2015 – 4,0 mld euro). Bezpośrednie inwestycje wzajemne kształtują się na niszowym poziomie i są z reguły pomijane w oficjalnych statystykach niemieckich.

Istotny wpływ na dalszy rozwój handlu, inwestycji oraz usług dla całej UE z USA oraz Kanadą miały przynieść prowadzone między nimi od początku drugiej dekady XXI w. wielostronne rozmowy handlowe. Zostaną one poniżej przedstawione w skrótowym ujęciu:

- Jeszcze w okresie drugiej kadencji Busha jr. w 2007 r. z inspiracji kanclerz Merkel powołano do życia Transatlantycką Radę Współpracy Gospodarczej (Transatlantic Economic Consil), którą kierowało dwóch przedstawicieli po jednym z ramienia prezydenta USA oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej. Spotykali się oni z zespołami ekspertów i współpracowników raz w roku. W momencie ujawnienia się światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007

- + UE i USA poszukiwały możliwości ożywienia transatlantyckiej współpracy handlowo-inwestycyjnej. Po wstępnych przygotowaniach w ramach Rady Współpracy Gospodarczej rozmowy oficjalne USA i UE na temat zawarcia Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Wolnego Handlu i Inwestycji (TTIP) na początku drugiej kadencji prezydenta Obamy w lipcu 2013 r. W sumie odbyło się w latach 2013–2016 piętnaście kilkudniowych rund rozmów negocjacyjnych w odniesieniu do TTIP na przemian w Brukseli i różnych miastach USA. Jego centralnymi elementami składowymi będą trzy zadania:
  - po pierwsze, szerzy dostęp do rynków zbytu poprzez dalsze zniesienie ograniczeń celnych dla towarów, usług oraz inwestycji;
  - po drugie, poprawa oraz ujednolicenie mechanizmów regulacyjnych współpracy w USA oraz w poszczególnych państwach członkowskich UE na różnych szczeblach;
  - po trzecie, dalsze polepszenie współpracy w zakresie umiędzynarodowienia wspólnych reguł postępowania w biznesie;

W wielu analizach czołowych tygodników niemieckich i francuskich podważa się oficjalne argumenty i motywy podpisania TIPP, przypisując koncernom ponadnarodowym, zwłaszcza amerykańskim, dążenia do uzyskaniu koncesji i przywilejów przez usilne forsowanie podczas negocjacji jednostronnych i korzystnych dla siebie regulacji. Dotyczy to przykładowo utworzenia w ramach TIPP specjalnych komisji lub innych ciał arbitrażowych o niejasnych uprawnieniach i kompetencjach, które rozstrzygałyby wszelkie kwestie sporne między koncernami a państwami. Jabłkiem niezgody jest również toczący się od lat spór między USA a UE dotyczący produkcji rolnej i mięsa, a zwłaszcza forsowanie przez lobby farmerskie w USA eksportu na szeroką skalę do UE amerykańskiej żywności genetycznie zmodyfikowanej. [por. Cziomer, 2014, 2/XI, s. 8–9].

W miarę przedłużania się rozmów UE z USA w sprawie TIPP narastała jego krytyka. Stanowisko w sprawie powodzenia negocjacji oraz znaczenia TTIP zajął rząd CDU/CSU/SPD: „...W dniach 19–23 maja 2014 r. w Arlington (USA) odbyła się piąta runda negocjacji USA i UE. Zgodnie z oczekiwaniami, nie doprowadziła ona do jednoznacznych uzgodnień. Rząd CDU/CSU/SPD oczekuje jeszcze potrzebę przeprowadzenia 2–3 dalszych rund negocjacyjnych. W obecnych stadium negocjacji nie można określić dokładnie zarówno ogólnych ram porozumienia, jak i przewidzieć ostatecznego terminu podpisania układu TTIP. Stąd też przedstawione tutaj zostanie stanowisko rządu CDU/CSU/SPD wobec powodzenia negocjacji oraz znaczenia podpisania układu TTIP UE z USA:

- 1) ze względu na nasilającą się krytykę opozycji, organizacji pozarządowych i mediów pod adresem negocjacji na temat TTIP odpowiedzialne za kontakty z KE ministerstwo gospodarki i energii opowiada się za prowadzeniem ich z większą otwartością i potrzebą poszerzenia informacji dla mediów ze strony negocjatorów. Nie będzie to sprawa prosta, ze względu na tendencję negocjatorów do unikania przedwczesnego ujawniania szerszych informacji na temat utrzymujących się problemów spornych i drażliwych między obu stronami;
- 2) z drugiej strony rząd CDU/CSU/FDP opowiada za nadaniem układowi TTIP charakteru «traktatu mieszanego» (Gemischtes Abkommen), który będzie musiał być ratyfikowany nie tylko przez Parlament Europejski, lecz także parlamenty 28 państw członkowskich. W Niemczech poza Bundestagiem będzie go musiał ratyfikować także Bundesrat. Dlatego nawet przewidywany termin podpisania układu TTIP w 2014 r. nie przyspieszy jego wejścia w życie, ze względu na skomplikowaną procedurę ratyfikacyjną w Parlamencie Europejskim, w 28 parlamentach krajów członkowskich UE, a zwłaszcza w Kongresie USA. W Niemczech nie można wykluczyć złożenia dodatkowo jednej lub większej ilości skarg do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego ze strony partii opozycyjnych oraz organizacji pozarządowych;
- 3) rząd w oparciu o liczne ekspertyzy naukowców niemieckich największe korzyści we wdrożeniu TTIP upatruje w dalszym obniżeniu cef i graniczeniu barier handlowych, co przyniesie dodatkowo również spadek cen konsumpcyjnych oraz stworzy sporą liczbę nowych miejsc pracy po obu stronach Atlantyku;
- 4) ustanowienie przesłanek lepszego przepływu towarów oraz dalszego wzrostu inwestycji dla rynku ok. 800 milionów konsumentów w UE i USA, zwiększy jeszcze bardziej zdaniem rządu CDU/CSU/SPD – rolę i znaczenie współpracy transatlantyckiej w skali globalnej. Po wdrożeniu TTIP rynek transatlantycki będzie obejmował między innymi: blisko 50% światowej produkcji przemysłowej, 40% globalnego PKB, jedną trzecią wartości handlu i usług światowych, blisko 60% stanu światowych inwestycji bezpośrednich, jedną trzecią zgłoszonych w skali całego świata patentów” [cyt. za Cziomer 2014/4(XI), s. 186–187].

Rozmowy UE–USA w sprawie TTIP znalazły się w latach 2014/2015–2016 w impasie. Po przejściu w styczniu 2017 r. urzędu prezydenta przez D. Trumpa nie wracano do nich, o czym szerzej poniżej.

- Rozmowy EU z USA odnośnie TTIP odbywały się równolegle do negocjacji z Kanadą 2009–2016 w sprawie kompleksowej Umowy

Gospodarczo-Handlowej (CETA) [zob. szczegółową dokumentację – Dokumente zu TTIP, CETA und TISA, 29.09.2016]. Było to o tyle zrozumiałe, iż Kanada wraz z Meksykiem i USA, należały od 1992/1994 do Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu (NAFTA). Dlatego nie można było ignorować konieczności wspólnego rozwiązania wielu kwestii handlowo-inwestycyjnych. Zarówno w TTIP i CETA. Po długich negocjacjach udało się osiągnąć dzięki kompromisom z obu stron stosowne porozumienie między Komisją Europejską a Kanadą pod koniec października 2016 r. [zob. Wspólny instrument, 27.10.2016]. Dzięki osiągniętym kompromisom oraz ratyfikacji CETA przez Parlament Europejski 30 października 2016 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Juncker oraz premier Kanady Trudeau podpisali uroczystie w Brukseli umowę CETA. Wejdzie ona w życie w perspektywie 2–3 lat po ratyfikacji przez parlamenty 27 państw członkowskich UE.

W odróżnieniu od TTIP, umowa CETA z Kanadą została podpisana dzięki wspólnym interesom oraz dobrej współpracy politycznej i gospodarczej Kanady z UE oraz większością jej członków. Nie bez znaczenia było osobiste zaangażowanie premiera kanadyjskiego Trudeau w zacieśnienie współpracy z UE.

Podpisanie umowy handlowej UE z Kanadą pod koniec 2016 r. nie zostało sfinalizowane. Nie wiadomo też do końca, czy uzgodniona umowa o handlu i inwestycjach między UE a Kanadą (CETA) zostanie w ciągu najbliższych dwóch lat ratyfikowana przez wszystkie parlamenty. Problemy powyższe będą w dużym stopniu zależały od polityki handlowo-inwestycyjnej administracji amerykańskiego prezydenta Trumpa.

### **Nowe tendencje i wyzwania w relacjach Niemiec z USA na początku prezydentury Donalda Trumpa w 2017 r.**

Po wygraniu wyborów prezydenckich jesienią 2016 r. przez reprezentanta Republikanów Donalda Trumpa, doszło już w pierwszej połowie 2017 r. do ujawnienia się nowych tendencji w odniesieniu do przyszłości stosunków transatlantyckich, w tym również współpracy amerykańsko-niemieckiej. Z wielu analiz dotychczasowej kariery Trumpa wynika brak doświadczenia politycznego, co przekłada się na pierwszoplanowe znaczenie dla niego polityki wewnętrznej oraz potrzeba zaspokajania potrzeb jego specyficznej klienteli wyborczej, ponieważ nie może on liczyć na stałe i bezwzględne poparcie przywódców obecnej większości Partii Republikańskiej. Ze względu na niewyjaśnienie do tej pory afery, w tym oskarżenia o współpracę jego Komitetu Wyborczego ze stroną rosyjską podczas kampanii wyborczej w 2016 r., można się liczyć hipo-

tetycznie z różnymi scenariuszami rozwoju wydarzeń. Może dojść hipotetycznie do zastosowania procedury „impeachmentu”, czyli postawienia Trumpa w stan oskarżenia w Kongresie USA, bądź też tolerowania i blokowania go przez część Partii Republikańskiej do końca kadencji. Dlatego Trump potrzebuje ciągłego poparcia swego twardego elektoratu, nawet ze strony skrajnych nacjonalistów.

Podobnie w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA pierwszoplanowe znaczenie ma dla niego realizacja swoiście rozumianej zasady „Ameryka First”, czyli propagowanie na potrzeby amerykańskiej opinii publicznej obrazu dominacji USA w polityce i gospodarce światowej [zob. biografia polityczna – Johnson 2017].

W Niemczech polityka prezydenta Trumpa jest analizowana bardzo szeroko w mediach i publicystyce. Pojawiło się także szereg pogłębionych analiz naukowych w różnych ośrodkach i placówkach badawczych [zob. Die USA und die transatlantische Beziehungen. 2017, Januar–Juli]. Zestawienie problemów i wyzwań w zakresie współpracy amerykańsko-niemieckiej:

- ocena dotychczasowych niemiecko-amerykańskich relacji politycznych,
- kontrowersje wokół roli Niemiec w NATO,
- implikacje nowej polityki handlowej USA dla Niemiec.

Donald Trump nie szczędził już podczas kampanii wyborczej ostrej krytyki pod adresem kanclerz Merkel, zwłaszcza za jej decyzje w kryzysie nielegalnej migracji do UE i Niemiec w latach 2015–2016 [Benner, 23.11.2016]. Natomiast decyzje prezydenta D. Trumpa w ciągu pierwszych 100 dni oceniano w Niemczech krytycznie pod kątem przyszłych relacji niemiecko-amerykańskich [zob. US Politik, 10.03.2017]. Kanclerz Merkel zachowała dystans zarówno wobec Trumpa jako prezydenta, jak też jego pierwszych decyzji w okresie 100 dni. Równocześnie Urząd Kanclerski nawiązał bliskie kontakty z nową administracją Białego Domu na różnych szczeblach. Jednak uzgodnienia na tym szczeblu są niewystarczające, gdyż Trump osobiście często zmienia wcześniejsze ustalenia swoich współpracowników. Do wizyty w USA 18 marca 2017 r. Merkel przygotowała się bardzo starannie. Punkt ciężkości postawiono na sprawy gospodarcze. Delegacji Merkel towarzyszyła oficjalnie reprezentacja przedstawicieli najważniejszych koncernów niemieckich. Była ona także starannie przygotowana przez Urząd Kanclerski i doradców z innych resortów od strony merytorycznej, wskazując na dalsze możliwości rozbudowy współpracy z USA. Trump oraz jego doradcy nie byli jednak przygotowani do szerszej dyskusji [Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und US-Präsident Donald Trump, 18.03.2017].



Trump i Merkel spotykali się jedynie w ramach spotkań wielostronnych na szczycie UE-NATO w Brukseli 24–25 maja 2017 r. oraz na kolejnych szczytach: G7 26–27 maja 2017 r. na Taominie (Sycylia) i G20 w Hamburgu 7–8 lipca 2017 r. [zob. EU-NATO, G7 und G20 – Gipfel Dokumentation, Mai-Juli 2017].

Podczas spotkania w Komisji Europejskiej w Brukseli Trump nieoficjalnie skarżył się na politykę Niemiec wobec USA, krytykując nie tylko saldo dodatnie Niemiec w wymianie towarowej, ale dodatkowo przenoszenie produkcji części samochodowych przez koncerny Volkswagena i Mercedesa do Meksyku. Groził nałożeniem na takie praktyki 35% cła dla producentów niemieckich [Trump in Bruessel, 25.05.2017]. Natomiast po szczycie G7 Trump zapowiedział rychłe wystąpienie USA z podpisanego pod koniec 2015 r. układu klimatycznego w Paryżu i skrytykował politykę Niemiec w NATO. Stanowisko Trumpa na szczytach w Brukseli i na Sycylii Merkel skomentowała pod koniec maja 2017 r. podczas spotkania wyborczego CSU w Monachium następująco: „...Czasy, w których moglibyśmy polegać całkowicie na innych, są już w znacznym stopniu poza nami. Przeżyłam to osobiście w ostatnich tygodniach... [dodając nieco dalej – uwaga moja E.C.]. My Europejczycy musimy nasz los wziąć we własne ręce. Oczywiście w przyjaźni ze Stanami Zjednoczonymi, z Wielką Brytanią, jak również – gdzie to możliwe – w dobrym sąsiedztwie z Rosją i innymi krajami. Ale musimy wiedzieć, iż sami musimy jako Europejczycy zadbać o naszą przyszłość” [Gegegenangriff und Ablenkung Trump wüetet gegen Deutschland, 30.05.2017]. Powyższy cytat z wystąpienia Merkel odnotowano i komentowano szeroko w czołowych mediach europejskich oraz amerykańskich, podkreślając narastanie rozbieżności w stosunkach transatlantyckich między Niemcami a USA.

Poważnym problemem w relacjach transatlantyckich, które krytykowała już administracja Obamy, są zaległości państw członkowskich w składkach na rzecz NATO, których wielkość opiewa na 2% PKB rocznie. Obciąża to poważnie budżet USA w tym sensie, iż ze względu na brak wystarczających środków finansowych muszą one same finansować wiele przedsięwzięć wojskowych Sojuszu. Niemcy od kilku lat płacą jedynie 1,2% PKB i w 2016 r. Niemcy zajmowały czwarte miejsce wśród wielkich państw członkowskich NATO – USA (3,6% = 40,7 mld euro), Wielka Brytania (2,2%), Francja (1,8%), Włochy (1,1%). Pełną wysokość 2% składki NATO Niemcy planują dopiero na 2024 r., co doprowadziłoby do jej wzrostu do ok. 62,6 – 72 mld euro w zależności od wzrostu PKB. [Rotter 2016/470, s. 33–55]. Politycy niemieccy zdecydowanie odrzucali jednak zarzut Trumpa, iż Niemcy są winny USA „spore ilości

pieniędzy” ze względu na brak opłacania regularnych składek członkowskich NATO. Dominują następujące argumenty niemieckie:

- Niemcy muszą wypełnić swoje zobowiązania w ramach NATO, czego nie negują. Nie mają jednak żadnych zaległości wobec USA;
- przy całym szacunku dla wydatków militarnych USA, Niemcy ponoszą dodatkowe wydatki na sprawy prewencji, przyjmowania uchodźców, udzielania pomocy rozwojowej i humanitarnej i inne – bilateralnie i wielostronnie, co w niektórych przypadkach znacznie przekracza poziom zobowiązań innych państw, w tym USA;
- W oparciu o dane ONZ znaczące niemieckie czasopismo ekonomiczne „Wirtschafts Woche” (WIWO) podało, iż USA nie opłacają swoich zobowiązań w zakresie pomocy rozwojowej. Ich zaległości wobec deklaracji w polityce rozwojowej w 2107 r. wynoszą 30 mld USD [Verteidigungsausgaben, 19.03.2017].

Nowy minister spraw zagranicznych S. Gabriel stwierdził, iż stosowana uchwała NATO z 2014 r. przewidywała tylko, aby państwa członkowskie Sojuszu „starały” się w ciągu najbliższej dekady osiągnąć poziom wydatków zbrojeniowych na poziomie 2%. PKB. Schulz jako nowy przewodniczący SPD i kandydat na kanclerza z jej ramienia odrzucał wydatki roczne Niemiec w wysokości 60–70 mld euro pryncypialnie, gdyż przyczyniłoby się to w Europie do kolejnego wyścigu zbrojeń. Ponadto wiele państw NATO nie życzyłoby sobie z pewnością tak dużych wydatków zbrojeniowych Niemiec, gdyż nasiliłoby to dodatkowo ich oskarżanie o dążenie do dominacji militarnej w Europie. Schulz uważał, iż budżet roczny Bundeswehry należałoby zwiększyć o 3–5 mld euro. Pozwoliłoby to na dokonanie niezbędnej modernizacji niemieckich sił zbrojnych w ramach budowy przyszłej Armii Europejskiej.

Na szczycie G20 w Hamburgu głównym celem Niemiec i kanclerz było przekonanie Trumpa o ponownym przemyśleniu zapowiedzianej wcześniej decyzji o wycofaniu się USA z Paryskiego Paktu Klimatycznego z 2015 r., a zarazem uzyskanie od USA potwierdzenia zasady wolnego handlu międzynarodowego oraz wycofania się z groźby obłożenia karami celnemu importu stali z CHRL oraz UE do Stanów Zjednoczonych [por. Grosse Politik und Raandale in Hamburg, 8.07.2017].

Pierwszego celu nie osiągnięto, gdyż Trump podtrzymał wystąpienie USA z Paryskiego Paktu Klimatycznego, co poważnie osłabiło możliwości skutecznego przeciwdziałania społeczności międzynarodowej groźbie nadejścia tzw. efektu cieplarnianego. USA zrezygnowały natomiast z obłożenia karami celnymi importu stali z CHRL oraz UE i nie sprzeciwiły się w komunikacie końcowym szczytu G20 kwestionowaniu utrzymania zasady wolnego handlu międzynarodowego, co miało jednak wyłącznie

charakter deklaracyjny i propagandowy. Administracja prezydenta Trumpa od stycznia 2017 r. w praktyce dążyła systematycznie do likwidacji różnych form handlu wielostronnego i międzynarodowego, forsując podpisywanie dwustronnych układów handlowo-inwestycyjnych USA z poszczególnymi państwami.

Pierwszym krokiem prezydenta Trumpa w kierunku podważenia układu strefy wolnego handlu była krytyka w kampanii wyborczej w 2016 r. negocjowanego przez 6 lat przez USA, z 11 krajami Australią, Brunei, Chile, Japonią, Kanadą, Malezją, Meksyk, Nową Zelandią, Peru, Singapurem i Wietnamem – Układu o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP). Układ był wynegocjowany i czekał na ratyfikację w Kongresie. Obejmował on kraje posiadające 40% udział w globalnym PKB. Trump mający poparcie większości republikańskiej i częściowe demokratycznej anulował udział USA w TPP dekretem z 23 stycznia 2017 r. i argumentował swój krok tym, iż realizacja TPP doprowadziłaby do utraty wielu miejsc pracy w USA, zapowiadając zawarcie dwustronnych układów z akcjonariuszami TPP na korzystniejszych warunkach dla USA. Nie wszyscy eksperci zgadzali się z ocenami Trumpa, który uzyskał poparcie większości Kongresu [Trump's Abschied vom Freihandel, 23.01.2017].

Przy okazji zablokowania TPP Trump zapowiedział rokowania nad koniecznymi zmianami odnośnie zasad rozstrzygania sporów oraz innych kwestii szczegółowych we wspomnianym już wyżej układzie USA z Kanadą i Meksykiem NAFTA z 1994 r. Sprawa była bardziej skomplikowana, ponieważ w interesie USA nie leży likwidacja strefy wolnego handlu – NAFTA, a jedynie wynegocjowanie więcej korzyści dla siebie. Już obecnie handel powyższy daje USA 14 mln miejsc pracy. Z drugiej strony w wymianie handlowej Meksyk ma dodatnie saldo handlowe z USA w wysokości 64 mld, a Kanadą 11 mld USD w 2016 r. Zakłada się, że rozmowy amerykańsko-kanadyjsko-meksykańskie mogą potrwać do końca 2018 r. lub nawet dłużej. Negocjacje wokół przyszłego kształtu handlu w strefie NAFTA mają istotne znaczenie dla Niemiec, których koncerny samochodowe zlecają masowo do Meksyku produkcję tanich części zamiennych, które są bezcłowo wykorzystywane do produkcji samochodów w USA. [NAFTA, 16.08.2017].

Z dotychczasowej analizy poszukiwania przez administrację amerykańską Trumpa nowej polityki handlowej wynika, iż jest ona skierowana głównie przeciwko państwom, które od dłuższego czasu utrzymują dodatnie saldo z USA lub nie chcą współpracować politycznie według ustalonych przez Waszyngton „reguł gry”:

- W ocenie niemieckich analityków ekonomicznych główne wysiłki Trumpa zmierzają w kierunku osłabienia pozycji polityczno-mili-

tarnej CHRL w Azji Południowo-Wschodniej. Równocześnie jednak CHRL wygrywa rywalizację ekonomiczną z USA. W 2017 r. USA stały się ponownie największym dłużnikiem CHRL – 1,5 biliona USD (w pierwszym półroczu 2017 zadłużenie USA wzrosło o 44 mld USD). Chiny wyprzedzają jako wierzyciel USA – Japonię (1,09 biliona USD – 217). Równocześnie USA miały największy deficyt handlowy w 2016 r. z CHRL – 347,1 mld USD. Dlatego też od połowy 2017 r. USA zarzucają CHRL stosowanie zakazanych praktyk przewłaszczania sobie amerykańskich dóbr intelektualnych, nie wykluczając zastosowanie wobec Pekinu sankcji ekonomicznych [Mitten im Handelsstreit, 16.08.2017];

- Niemcy zajmują drugie miejsce w krytyce Trumpa z tytułu utrzymującego się od kilkunastu lat dodatniego salda w handlu z USA (64,9 mld USD – 2016 r.) – na trzecim miejscu po CHRL, Japonii (68,9 mld USD), Meksykiem (63,2 mld USD) oraz Irlandią (35,9 mld USD). W zakresie usług Niemcy zajmują drugie miejsce (31,7 USD) po Wielkiej Brytanii (52,9 mld USD) a przed Japonią, Kanadą i Bermudami. Krytyka Niemiec jest tym większa, iż Niemcy odgrywają główną rolę w strefie euro i całej UE, którą Trump ostro krytykuje od chwili Brexitu w 2016 r.;
- Obok CHRL – Niemcom Trump i jego wciąż zmieniająca się ekipa w Białym Domu zarzucają między innymi: manipulacje eksportem i importem, celowe obniżanie kursu euro, celowe obniżenie ceny eksportowanych towarów i szereg innych argumentów;
- w kontrargumentacji rządu federalnego zwraca się uwagę na fakt, iż Niemcy w handlu z USA przestrzegają zarówno zasady obowiązujące w UE, jak w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Niemcy nie dopuszczają się manipulacji, potrafią właściwie wykorzystać obowiązujące wymogi konkurencji międzynarodowej, związanej także z jakością eksportowanych towarów [zob. Handelsstreit zwischen Deutschland und USA, 12.03.2017].

DGAP zleciła swoim ekspertom analizę implikacji polityki handlowej administracji amerykańskiej dla Niemiec oraz całokształtu stosunków transatlantyckich: Wnioski wypływające z powyższej analizy są następujące:

1. Strategia i taktyka Trumpa, zmierzające do narzucenia umów bilateralnych partnerom USA w stosunkach transatlantyckich oraz w wymiarze globalnym są obliczone na doraźne korzyści dla USA oraz zaspokojenie oczekiwań znacznej części elektoratu wyborczego Trumpa;

2. UE i Niemcy nie mogą się zgodzić na narzucenie takich rozwiązań, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadami funkcjonowania UE oraz doprowadziłoby do osłabienia pozycji UE w handlu światowym;
3. Niemcy i UE winny się zgodzić na podjęcie próby reformy oraz modernizacji handlu międzynarodowego, zarówno w WTO po uprzedniej dyskusji w ramach G7 oraz G20;
4. Trump ma określone poparcie w obu izbach Kongresu USA dla swojej strategii i dlatego trzeba się liczyć z różnymi ofertami ze strony jego administracji. Nie można ich globalnie odrzucać, ale domagać się zawsze szerszej dyskusji oraz unikania oddzielnych rozwiązań;
5. Niemcy jako „globalny gracz” w gospodarce i handlu międzynarodowym nie mogą być każdorazowo partnerem dla USA w stosowaniu sankcji (lub innych kar) wobec innych państw bez dyskusji i uzgodnień międzynarodowych;
6. W Ramach Rady Współpracy Transatlantyckiej należy dążyć do dalszych rozmów na temat możliwości podpisania i realizacji umowy TTIP z USA [zob. Mildner, Schmucker, 2017/Juni].

### **3.6. Niemcy wobec kryzysu ukraińskiego i nowych wyzwań współpracy z Rosją**

Do ważnych elementów poszukiwania przez Niemcy nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej w ostatnich latach należy niezakończony „kryzys ukraiński”. Problem powyższy będzie tu przedmiotem analizy w kontekście nowych wyzwań współpracy Niemiec z Rosją.

#### **3.6.1. Istota i główne fazy kryzysu ukraińskiego**

W aspekcie teoretycznym „kryzys międzynarodowy” można uznać za określoną formę długofalowego „tłącego konfliktu międzynarodowego” w jego szerokich uwarunkowania wewnętrznych oraz międzynarodowych z udziałem wielu uczestników państwowych oraz pozapaństwowych o zróżnicowanych interesach oraz możliwościach działania [zob. szerzej Cziomer 2005, s. 253–258]. W odniesieniu do „kryzysu ukraińskiego” jako uczestników – strony można wymienić: rządy Ukrainy, Rosji, USA, Niemiec, Polski i innych państw członkowskich UE, separatystów ukraińskich, ochotników i najemników rosyjskich, jak również (organizacje międzynarodowe – UE, NATO, ONZ, OBWE i inne).

Dla wielu autorów oraz analityków „kryzys ukraiński” jest elementem specyficznego „konfliktu rosyjsko-ukraińskiego”, który wykracza poza aspekt bilateralny i regionalny na obszarze poradzieckim, przybierając wymiar geopolityczny. Kryzysowi powyższemu przypisuje się

cechy specyficznej „wojny hybrydowej”, polegającej na stosowaniu wielu niekonwencjonalnych metod ingerencji Rosji w sprawy wewnętrzne Ukrainy – od ostrej propagandy, nacisku ekonomicznego do popierania tendencji separatystycznych na Południu i Wschodzie Ukrainy, łącznie z przerzucaniem przez granicę opłacanych ochotników i najemników, a nawet własnych oddziałów zbrojnych na obszar Ukrainy Wschodniej, Z drugiej strony USA, NATO oraz UE, podjęły próby przeciwstawienia się Rosji poprzez zastosowanie sankcji oraz próby doprowadzenia do jej izolacji międzynarodowej [por. Cziomer 2015 s. 29–42].

Ze względu na swoje położenie geopolityczne, Ukraina zachowała po rozpadzie ZSRR ogromne znaczenie strategiczne zarówno dla Rosji, jak też poszerzonej na Wschód Unii Europejskiej, powiązanej ściśle więzami transatlantyckimi z USA. Tendencja powyższa uwidoczniła się wyraźnie podczas zaostrzenia się na przełomie 2013/2014 kryzysu wewnętrznego na Ukrainie, który w latach 2014–2017 przekształcił się stopniowo w geopolityczny konflikt międzynarodowy. Utrzymujący się przez blisko cztery lata „kryzys ukraiński” stanowi pewnego rodzaju następstwo zderzenia się przeciwstawnych interesów oraz uzewnętrznienia się licznych napięć o charakterze politycznym i społeczno-gospodarczym na obszarze poradzieckim, które Rosja wykorzystała jako pretekst do podważenia suwerenności oraz działania na rzecz destabilizacji Ukrainy. Postępowanie Rosji naruszało ustanowiony po 1989 r. porządek międzynarodowy, a podejmowane przez UE, USA oraz inne organizacje międzynarodowe, próby rozwiązania „kryzysu ukraińskiego” nie przyniosły dotychczas pozytywnego rezultatu

Chronologicznie w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym wyróżnić można trzy fazy rozwoju kryzysu ukraińskiego.

**Pierwsza faza (wstępna): listopad 2013 – luty/marzec 2014:** narastanie masowych protestów społecznych na Majdanie w Kijowie przeciwko pogarszającej się sytuacji gospodarczej w kontekście odmowy podpisania przez prezydenta Wiktora Janukowycza uzgodnionego układu stowarzyszeniowego Ukrainy z UE pod koniec listopada 2013 r. Siłowe tłumienie protestów i doprowadzenie do rozlewu krwi przez władze ukraińskie wykorzystała opozycja parlamentarna do postulowania nośnego społecznie hasła – zacieśnienia współpracy z UE – doprowadzając do masowego napływu do Kijowa przedstawicieli mediów i polityków zachodnich. Uzgodnione 21 lutego 2014 r. porozumienie prezydenta Janukowycza z przedstawicielami opozycji w obecności ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski, nie weszło w życie z powodu rozpadu ukraińskich struktur siłowych oraz ucieczki prezydenta Janukowycza do Rosji

**Druga faza: luty/ marzec 2014 – do lutego 2015:** przejęcie na Ukrainie władzy przez opozycję parlamentarną oraz deklarowanie przez nią realizacji prozachodniej orientacji polityki zagranicznej Ukrainy odbywało się przy narastającej propagandzie i krytyce mediów rosyjskich:

- Zdecydowane wsparcie USA i UE dla przemian na Ukrainie, łącznie z deklarowaniem gotowości do udzielenia jej pomocy gospodarczej, spowodowało oficjalnie popieranie przez Rosję tendencji separatystycznych na południu i wschodzie Ukrainy, doprowadzając w do oficjalnej aneksji przez Rosję półwyspu krymskiego 18 marca 2014 r. Rosja uważała obalenie prezydenta Janukowycza oraz przejęcie władzy przez opozycję w Kijowie za zamach stanu. Stanowisko takie zajmuje po dzień dzisiejszy;
- USA i UE nie ograniczały się tylko do krytyki postępowania Rosji wobec Ukrainy; obok podejmowanych rozmów dyplomatycznych na szczecblu ministrów spraw zagranicznych zapowiadano wprowadzenie sankcji ekonomicznych;
- Wybór Petra Poroszenki na nowego prezydenta 25 maja 2014 r. miał znaczenie dla legitymacji nowych władz, lecz nie przyczynił się do stabilizacji wewnętrznej oraz poprawy pogarszającej się sytuacji gospodarczo-społecznej Ukrainy;
- W okresie między czerwcem a sierpniem 2014r. doszło do umiędzynarodowienia kryzysu ukraińskiego: USA i UE oraz inne państwa zachodnie wprowadziły sankcje ekonomiczne przeciwko Rosji, która intensywnie wspierała zbrojnie separatystów i rebeliantów we wschodniej Ukrainie. W Donbasie nasilały się wspierane przez Rosję tendencji separatystycznych. Regularne wojska ukraińskie po początkowych sukcesach poniosły poważne klęski w walce o odzyskanie Donbasu, opanowanego przez prorosyjskich separatystów, którzy utworzyli dwie republiki z siedzibami w Doniecku oraz Ługańsku;
- Podejmowane przez obserwatorów OBWE próby załagodzenia napięć i przerwania walk zbrojnych we wschodniej Ukrainie, nie przyniosły wymiernych efektów. Ukraińskie siły zbrojne nie były w stanie w ramach tzw. operacji antyterrorystycznej przeciwko separatystom opanować sytuacji w Donbasie. Rosną straty ludności cywilnej (w sumie łącznie ok. 10 000 w latach 2014–2017), która masowo ucieka w głąb Ukrainy oraz do państw ościennych. Rosja przygotowuje kontrsanckje przeciwko UE, w tym również wobec Polski;
- Podczas uroczystości z okazji rocznicy otwarcia II frontu w Normandii 6 czerwca 2014 r. utworzono tzw. format normandzki – z udziałem

przywódców Francji, Niemiec, Rosji i Ukrainy jako forum rozwiązania kryzysu ukraińskiego. 5 września 2014 r. w Mińsku (przy zakulisowym współdziałaniu dyplomacji Niemiec i Francji) dochodzi do podpisania rozejmu oraz ustanowienia w Donbasie, z ośrodkami w Doniecku i Ługańsku, wydzielonego na okres 3 lat w ramach suwerennej Ukrainy samodzielnego obszaru pod kontrolą separatystów. Sankcje zachodnie przeciwko Rosji pozostały w mocy, a nawet zaostrzone, gdyż mimo przeprowadzenia 26 października 2014 r. przedterminowych wyborów parlamentarnych nie nastąpił zasadniczy postęp w stabilizacji na Ukrainie. We wschodniej Ukrainie; 2 listopada 2014 r. separatyści przeprowadzili własne wybory lokalne w Donbasie, sprzecznie z postanowieniami rozejmu w Mińsku. Dlatego też Ukraina, USA i UE zakwestionowały powyższe wybory, a Rosja wyraziła dla nich „szacunek”. Stworzyło to niebezpieczeństwo nowej eskalacji walk zbrojnych we wschodniej Ukrainie. Mimo częściowej izolacji międzynarodowej Rosji, a nie zmienia ona strategii destabilizacji Ukrainy;

- Między grudniem 2014 r. a lutym 2015r. w ramach tzw. formatu normandzkiego (kanclerz A. Merkel, prezydent Francji F. Hollande, prezydent Rosji W. Putin, prezydent Ukrainy P. Poroszenko) trwają intensywne prace nad przygotowaniem drugiego rozejmu w odniesieniu do Donbasu oraz uzgodnieniem wstępnych zasad porozumienia między separatystami a rządem Ukrainy. Dochodzi do rozwiązania pokojowego w Mińsku 12. lutego 2015 r. (Mińsk II). Republiki separatystów w Doniecku i Ługańsku miały nadal stanowić integralną część Ukrainy, uzyskując jedynie prawo do szerokiej autonomii. Dopiero po wdrożeniu porozumienia Mińsk II przez władze Ukrainy oraz separatystów w Doniecku i Ługańsku zakładano ostateczne uregulowanie kryzysu ukraińskiego;
- Pierwszoplanowa rola w powyższych negocjacjach należała do kanclerz Merkel, ale nie przekonała żadnej ze stron do ostatecznej regulacji pokojowej. W międzyczasie Ukraina rozpoczęła rozmowy na temat nowego układu stowarzyszeniowego z UE.

**Trzecia faza: marzec 2015 – czerwiec 2017:** o stopniowe **zamrożenie** „kryzysu ukraińskiego” przy sporadycznym łamaniu zawieszenia broni przez obie strony oraz braku gotowości realizacji porozumienia w sprawie autonomii Donbasu. Najważniejsze wydarzenia można sprowadzić do następujących punktów:

- USA i UE zaostrzają sankcje wobec Rosji, przedłużając je w czerwcu/ lipcu 2017 r. do stycznia 2018 r. Rosja odpowiada kontrsankcjami. Dzięki aneksji Krymu wzrasta poparcie społeczeństwa rosyjskiego dla władzy prezydenta Putina;



- stowarzyszenie Ukrainy z UE; część polityczna weszła w życie już 1 września 2014 r., a część handlowa dopiero 1 stycznia 2016 r. Od czerwca 2017 r. obywatele Ukrainy uzyskali prawo do bezwizowego podróżowania w ramach strefy Schengen UE. Mimo podpisania układów stowarzyszeniowych z państwami UE, Ukraina przeżywa ogromne trudności wewnętrzne w aspekcie politycznym, społecznym oraz gospodarczym. Równocześnie w pierwszej połowie 2017 r. doszło do destabilizacji w Donbasie ze strony ukraińskich batalionów ochotniczych. W konsekwencji tych incydentów prezydent Poroszenko zablokował granice między Donbasem a Ukrainą, a separatyści zaczęli nacjonalizować oraz przejmować bezpośrednią kontrolę na zakładami przemysłowymi;
- Rosja umacnia swoją pozycję na Krymie, zacieśnia współpracę w ramach grupy BRICS, zwłaszcza z CHRL. Przez bezpośredni udział Rosji po stronie dyktatora Baszara al-Assada 2015/2016 w wojnie domowej w Syrii, „kryzys ukraiński” schodzi na dalszy plan. Putin umacnia swoją pozycję jako prezydent trzeciej kadencji od 2012 r. w Rosji i na arenie międzynarodowej. Rosja przeprowadza różne prowokacje pod adresem NATO wzdłuż swojej zachodniej granicy. Równocześnie rosyjska propaganda wpływa na UE, NATO i USA 2016/2017, zdobywając tam licznych sympatyków oraz zwolenników w kręgach populistycznych państw zachodnich.

Zasygnalizowane fazy „kryzysu ukraińskiego” pozwalają skonstatować, że wychodził on poza ramy wewnętrzne Ukrainy oraz bilateralny konflikt rosyjsko-ukraiński, przekształcając się stopniowo w poważny postzimnowojenny konflikt w Europie. Ze względu na wymiar międzynarodowy wykraczał on również poza dotychczasowe napięcia i konflikty na obszarze postradzieckim po rozpadzie ZSRR (np. separacja Naddniestrza od Mołdowy w 1991 r., konflikt gruzińsko-rosyjski wokół Osetii Południowej i Abchazji w 2008 r.). Za pierwszoplanowe przesłanki umiędzynarodowienia kryzysu ukraińskiego w latach 2013–2017 można przyjąć przede wszystkim:

- Strategiczne znaczenie Ukrainy w kontekście pogłębiania się jej kryzysu wewnętrznego, stanowiącego potencjalne zagrożenie dla ekipy Putina w Rosji;
- Narastanie imperialnych ambicji Rosji na tle globalnej zmiany układu sił w systemie międzynarodowym ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu znaczenia Azji Południowo-Wschodniej i Chin Ludowych jako partnera Rosji.

Ostrość kontrowersji oraz napięcie między USA i UE, a Rosją wokół „kryzysu ukraińskiego” oraz przyszłości Ukrainy skłania niektórych

autorów zachodnich do postawienia pytania, czy mamy do czynienia z powrotem do zimnej wojny na wzór konfliktu Wschód-Zachód w latach 1946–1989? Jednoznaczna odpowiedź na powyższe pytanie nie jest prosta, ale warto podkreślić, że kryzys ukraiński 2013–2017 nie ma charakteru ideologicznego, a świat w XXI w. przestał być bipolarny, a ma charakter multilateralny.

Sprawą otwartą pozostaje kwestia realizacji hasła „europejskiego wyboru” jako przyszłego modelu rozwoju Ukrainy oraz charakteru jej powiązań z Zachodem, zwłaszcza z UE i NATO, w zderzeniu z żywotnymi interesami bezpieczeństwa Rosji. Już w przemówieniu na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w lutym 2007 r. Putin wyrażał niezadowolenie ze strategii okrążania przez USA i NATO Rosji w aspekcie geopolityczno-militarnym, krytykując zarazem USA za brak postępu na polu rozbrojenia oraz w innych relacjach z Rosją. W nowszych analizach zachodnich hipotetycznie przyjmuje się, że na przełomie 2013/2014 rosyjska ekipa rządząca na czele z Putinem bardzo krytycznie odniosła się do przemian demokratycznych na Ukrainie oraz przyjęcia przez Kijów prozachodniej orientacji w polityce zagranicznej, uważając to za najważniejsze wyzwanie dla interesów strategicznych Rosji na całym obszarze poradzieckim. Rosja gotowa była podjąć wszelkie możliwe działania, aby uniemożliwić Ukrainie osiągnięcie trwałych powiązań ze strukturami euroatlantyckimi, zwłaszcza NATO; Rosja zaostrzyła propagandę w mediach rosyjskich przeciwko USA i NATO, i UE oraz ich wsparciu dla Ukrainy. W 2015 r. Rosja doprowadza również do uruchomienia własnych mediów społecznościowych na terenie państw europejskich – np. telewizję internetową „Sputnik”, „RT-Online” i inne. Kontrowersje wokół kryzysu ukraińskiego między Rosją a państwami zachodnimi osiągnęły już w latach 2014–2015 szeroki zasięg propagandowy w wymiarze wewnętrznym międzynarodowym [zob. szerzej Gärtner 2014/2, s. 1–13; Cziomer 2016/6, s. 19–33].

### **Rola Niemiec w działaniach na rzecz rozwiązania**

#### **„konfliktu rosyjsko-ukraińskiego” oraz wsparcia dla Ukrainy**

Przejdziemy poniżej do problemowego przedstawienia roli Niemiec w działaniach na rzecz rozwiązania „konfliktu rosyjsko-ukraińskiego”. Mimo pierwszoplanowego traktowania przez wszystkie rządy federalne w XXI w. Rosji jako „partnerem strategicznego” dużą wagę przywiązywano w Berlinie także do umacniania w latach 2010–2012 wpływów gospodarczych UE na całym obszarze poradzieckim, zwłaszcza zaś na terenie Ukrainy jako najważniejszego partnera handlowego Niemiec po Rosji w ramach WNP [zob. szerzej Kosmann 2013 s. 351 i nast.]. Stąd też

na przełomie 2012/2013 jeszcze rząd chadecko-liberalny CDU/CSU/FDP intensywnie angażował się w przygotowanie poszerzonego układu stowarzyszeniowego między UE a Ukrainą [Cziomer 2014, s. 75–94].

Równocześnie od drugiej prezydentury W. Putina w 2012 r. systematycznie pogarszały się stosunki niemiecko-rosyjskie, głównie z powodu szykan i represji władz rosyjskich wobec fundacji i innych zachodnich organizacji pozarządowych w Rosji, w tym wobec związanej z główną partią rządzącą Niemiec CDU – Fundacją im. Konrada Adenauera w Moskwie. Fundacjom oraz innym strukturom zachodnim zarzucano dążenie do osłabienia istniejącego w Rosji ustroju poprzez działania na wzór „kolorowych rewolucji” w Gruzji (2003) oraz na Ukrainie (2004/2005). Wydarzenia na Majdanie w Kijowie 2013/2014 przeciwko ekipie prezydenta W. Janukowycza uprawdopodobniły ostatecznie w kręgach decyzyjnych na Kremlu obawy o możliwość przeniesienia podobnych „provokacji zachodnich” na teren Rosji po zakończeniu igrzysk olimpijskich w Soczi [Reitschuster 2014, s. 361–370].

W latach 2013–2014 ujawniło się zaangażowanie USA i innych państw zachodnich, zwłaszcza członków UE, w kryzys ukraiński, zmierzających do wsparcia Majdanu i zmian politycznych na Ukrainie, i do osłabienia wpływów Rosji na terenie Ukrainy oraz na całym obszarze poradzieckim. Dyplomacja amerykańska i prezydent Obama nie mogli wybaczyć Putinowi, że przysporzył USA szereg prestiżowych porażek na arenie międzynarodowej, takich jak:

- udzielenie azylu politycznego współpracownikowi amerykańskich służb specjalnych NSA – E. Snowdenowi w Moskwie;
- skuteczne wsparcie przez Rosję prezydenta Baszara al-Assada w Syrii, mimo gróźb USA uderzenia prewencyjnego, z którego ostatecznie zrezygnowano, koncentrując się zgodnie z sugestią Rosji – na współpracy w likwidacji syryjskiej broni chemicznej;
- wywarcie presji na Janukowyczu, aby nie podpisywał umowy stowarzyszeniowej z UE w Wilnie pod koniec listopada 2013 r. w zamian za obietnice udzielenia rosyjskich kredytów oraz przystąpienie Ukrainy do tworzonej przez Rosję Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG).

O dążeniu USA do wykorzystania Ukrainy w geopolitycznej grze z Rosją świadczył przyjazd do Kijowa wysokiego przedstawiciela Departamentu Stanu – Victorii Nuland na przełomie stycznia i lutego 2014 r. Faworyzowała ona A. Jaceniuka i pogardliwie wyrażała się o braku poparcia ze strony UE dla opozycji ukraińskiej. Spotkało się to z ostrą ripostą kanclerz Merkel. Było to o tyle zrozumiałe, iż związana z CDU Fundacja im. Konrada Adenauera w Kijowie wspierała finansowo

od kilku lat opozycyjną partię „Udar” na Ukrainie, której liderem popularny bokser – Witalij Kłyczko (Kliczko) – jeden z czołowych przywódców opozycji na Majdanie, faworyzowany przez rząd federalny i media niemieckie – jako przyszły premier niepodległej Ukrainy [zob. Cziomer 2015, s. 32–33].

W okresie narastanie kryzysu wewnętrznego na Ukrainie na przełomie 2013/2014 doszło w Niemczech w grudniu 2013 r. do utworzenia rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, w którym sprawa stosunków z Rosją oraz Ukrainą leżała zarówno w kompetencjach kanclerz Merkel, jak też socjaldemokratycznego ministra spraw zagranicznych F.W. Steinmeiera. Merkel zajmowała się sprawami strategicznymi, a Steinmeier koncentrował się na polityce operatywnej wobec Rosji i Ukrainy. Steinmeier wraz z ministrami spraw zagranicznych Francji i Polski odegrał ważną rolę w wypracowaniu 21 lutego 2014 r. kompromisowego porozumienia między prezydentem Janukowyczem a opozycją parlamentarną o zawieszeniu protestów na Majdanie. Uczestniczący w powyższych rozmowach jako wysłannik prezydenta Putina – rzecznik praw obywatelskich Rosji dyplomata Władimir Łukin – nie podpisał uzgodnionego porozumienia, które już 22 lutego 2014 r. po ucieczce prezydenta Janukowycza z Kijowa straciło ważność. Wydarzenie powyższe stało się ważną cezurą w przejściu ekipy Putina do konfrontacyjnych działań wobec nowych władz Ukrainy i skutkowało przyłączeniem Krymu do Rosji (18.03.2014 r.), destabilizacją i stopniową separacją Donbasu od Ukrainy. USA w zakulisowych rozgrywkach preforsowały kandydaturę swego protegowanego A. Jaceniuka na nowego premiera Ukrainy. Natomiast Kliczko jako zwolennik prezydenta Petra Poroszenki musiał się o zadowolić wyborem na mera Kijowa

Wypracowana przez Urząd Kanclerski przy współpracy z resortami spraw zagranicznych i finansów **strategia wobec Rosji wobec kryzysu na Ukrainie** od wiosny/lata 2014 r. zakładała:

- 1) „podtrzymywanie gotowości do dialogu z Rosją” przy założeniu, że można ją będzie skłonić do bezpośrednich rozmów z Ukrainą w celu przykrócenia pokoju w Donbasie;
- 2) „gotowość wypracowania i wdrożenia” sankcji UE i USA jako instrumentu nacisku na Rosję;
- 3) udzielanie pomocy finansowej oraz wsparcia gospodarczego Ukrainie.

Zabiegi Merkel i Steinmeiera nie doprowadziły do rozwiązania kluczowych problemów konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Niemcy popierały w integralność terytorialną Ukrainy, odrzucając równocześnie aneksję Krymu. Merkel i dyplomacji niemieckiej zależało w pierwszym rzędzie

na przerwaniu działań zbrojnych w Donbasie. Doszło do po podpisaniu rozejmu 5 września 2014 r. w Mińsku z udziałem Ukrainy, Rosji, separatystów i OBWE, ale nie doprowadziło to do całkowitego przerwania ognia. Walki i utrzymujące się napięcia wokół Donbasu wymagały szybkiego rozwiązania ze względu na palące problemy humanitarne i prawne. Rosja, wspierając czynnie separatystów, uchylała się od przejęcia jakiegokolwiek odpowiedzialności za skutki ich działań w Donbasie [por. szerzej Kwiatkowska-Drożdż, Popławski 2014/132].

Po utworzeniu **tzw. formatu normandzkiego** w składzie Francja, Niemcy, Rosja i Ukraina ds. rozwiązania kryzysu w Donbasie. od drugiej połowy 2014 r. prowadzono negocjacje w dwóch płaszczyznach:

- 1) **polityczno-dyplomatycznej**: a) na **szczeblu przywódców** Niemiec A. Merkel, Francji F. Hollande, Rosji W. Putin i Ukrainy P. Poroszenko oraz b) **ministrów spraw zagranicznych**. Przywódcy spotykali się nieregularnie, z reguły 2 razy do roku na przemian w Berlinie i Paryżu. Natomiast ministrowie spraw zagranicznych – z reguły 2–3 razy do roku w celu dopracowania zleconych przez przywódców zadań dla Trójstronnej Grupy Roboczej.
- 2) **Trójstronnej Grupy Roboczej** z udziałem Ukrainy, Rosji oraz przedstawiciel OBWE (dodatkowo dopraszani byli także przedstawiciele separatystów z Doniecka i Ługańska). Grupa Trójstronna w zależności od potrzeb – obradowała z kolei w 4 podgrupach merytorycznych w odniesieniu ds. 1) bezpieczeństwa, 2) humanitarnych, 3) politycznych i 4) gospodarczych. Spotkania Trójstronnej Grupy Roboczej z udziałem wielu ekspertów oraz doradców poszczególnych krajów, separatystów i OBWE – odbywały się doraźnie z reguły na terenie neutralnym w Mińsku, Mechanizm powyższy przyczynił się w pewnym stopniu do utrzymania zawieszenia broni, ale nie doprowadził do 2017 r. do przywrócenia pokoju w Donbasie, [zob. Sasse, 7.06.2017, s. 1–14].

W praktyce istota tej strategii i taktyki rządu CDU/CSU/SPD polegała na dodatkowym przeprowadzeniu kilkudziesięciu bezpośrednich rozmów telefonicznych między Merkel a Putinem kilku spotkań w „cztery oczy” podczas konferencji międzynarodowych (głównie w Normandii – czerwiec 2014 r. oraz z okazji szczytu G20 w Sydney listopad 2014 r.). Podobnie pracowali ministrowie spraw zagranicznych obu państw. Zarówno Merkel, jak też Steinmeier, dzielili się wynikami swoich rozmów i kontaktów z Rosją ze swoimi odpowiednikami w USA i w państwach członkowskich i instytucjach UE w Brukseli. Na posiedzenia Rady Europejskiej i Rady UE w Brukseli odgrywali oni istotną rolę w wypraco-

wywaniu ogólnego stanowiska całej UE w odniesieniu do rozwiązania konfliktu w Donbasie.

Efektem ponad półrocznych negocjacji i konsultacji w ramach formatu normandzkiego przy pierwszoplanowej roli kanclerz Merkel na szczecblu przywódców było podpisanie w Mińsku 12 lutego 2015 r. drugiego rozejmu oraz zasad przyszłych regulacji pokojowych między Ukrainą a separatystami z Doniecka i Ługańska w obecności przedstawicieli OBWE. Oficjalnie Putin przyznał się tylko do obecności dobrowolnych ochotników rosyjskich w Donbasie. Wzmacniało to pozycję Rosji w rozmowach, gdyż formalnie deklarowała ona tylko możliwość pośredniego oddziaływania na postawę separatystów. Główne punkty powyższego porozumienia zawierały innymi:

- dokładne wytyczoną linię rozejmu na między wojskami ukraińskimi a separatystów 12 lutego 2015 r. wraz z mapami, którego przestrzeganie będzie kontrolowane przez obserwatorów OBWE;
- zachowanie integralności terytorialnej Ukrainy, która odzyska pełną kontrolę nad blisko 2000 km swej granicy z Rosją;
- zasady wymiany jeńców wojennych;
- rozwiązywanie kwestii humanitarnych;
- w separatystycznych obwodach Doniecka i Ługańska odbędą się wolne wybory samorządowe zgodnie z ustawodawstwem ukraińskim;
- obwody powyższe będą się cieszyły pełną autonomią i samorządnością stosownie do porozumień między władzami ukraińskimi a separatystami [Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, 12.02.2015].

Porozumienie Mińsk II wybiegało formalne poza rutynowe zawieszenie broni, zawierając między innymi wytyczne do projektu przyszłej umowy pokojowej. W projekcie przewidziano bowiem nadanie obszarom opanowanym przez separatystów autonomii politycznej, ale dopiero po przeprowadzeniu wolnych wyborów w oparciu o prawo i ordynację ukraińską. Dopiero po zakończeniu tego złożonego procesu Ukraina będzie mogła przejąć kontrolę nad całą granicą z Rosją. Generalnie po wielu incydentach udało się wdrożyć zawieszenie broni i wycofać większość ciężkiego sprzętu z nowej linii rozejmowej, ale sporadyczna wymiana ognia między oddziałami ukraińskimi a separatystami trwała cały czas do końca kwietnia 2015 r. Jeszcze bardziej sceptyczne oceny w odniesieniu do realizacji części politycznej porozumienia Mińsk II prezentowały specjalistyczne analizy polskie [por. Kwiatkowska-Drożdż, Frymark 2015, s. 4–5]. Wiele wskazywało na to, iż ani władze ukraińskie w Kijowie nie będą zdecydowane formalno-prawnie na prze-

kazanie stałej kontroli nad Donbasem separatystom, popieranym przez Rosję, ani też Kreml nie zrezygnuje z dążenia do utrzymania „zamrożonego” konfliktu w Donbasie jako instrumentu nacisku na NATO i UE.

Rozmowy dyplomatyczne „formatu normandzkiego” w latach 2015–2017 nie przynosiły spodziewanych efektów. Natomiast Komisja Trójsronna starała się nie dopuścić do większych starć i lokalnej wymiany ognia między oddziałami separatystów oraz stroną ukraińską, w której wojska rządowe, uzupełniały bataliony ochotnicze, często o poglądach radykalno-nacjonalistycznych, wymykając się spod kontroli dowództwa ukraińskiego [por. Sasse, 7.06.2017, s. 3–7].

Kancelarz Merkel wychodziła z założenia, iż należy kontynuować intensywne rozmowy pokojowe w ramach „formatu normandzkiego”, wykluczając natomiast dostarczanie broni i sprzętu wojskowego Ukrainie. Mogło to bowiem doprowadzić do załamania „kruchego rozejmu” w Donbasie po lutym 2015 r. Sytuację skomplikowała sprawa dostarczania stronie ukraińskiej broni przez USA i niektóre inne kraje NATO, jak też szkolenia oddziałów ukraińskich przez wojskowych specjalistów amerykańskich, brytyjskich oraz kanadyjskich. W konsultacjach przed rozmowami Mińsk II prezydent Obama oficjalnie poparł inicjatywę Merkel i Hollande. Jednak zarówno większość Kongresu, jak też znaczna część administracji prezydenta Obamy, przyjmowała argumenty znanych think thanków amerykańskich w „konflikcie rosyjsko-ukraińskim”, które postulowały dostarczanie broni amerykańskiej dla Kijowa w myśl zasad: „Pomagać Kijowowi, ukarać Moskwę” [por. Daalder, Flournoy, Herbst, Lodal, Pifer, Stavridis, Talbott, Wald 2015/2, s. 52–59].

Między marcem a wrześniem 2014 r. Niemcy wspierały podpisanie zarówno części politycznej, jak też handlowej umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą. Ze względu na związane z tym implikacje dla wymiany handlowej Ukrainy z Rosją, zdecydowano na podpisanie części politycznej umowy UE–Ukraina o wolnym handlu do 31 grudnia 2015 r. Było to pomyślane jako wyjście naprzeciw interesom gospodarczym Rosji [Signale an Russland, 15.09.2014].

Cele Niemiec w UE w działaniach na rzecz stabilizacji Ukrainy wynikały z możliwości modernizacji gospodarki ukraińskiej. Niemcy zaangażowały się mocno wiosną 2014 r. w udzielenie przez MFV pożyczki finansowej dla Ukrainy w wysokości 17 mld USD na okres 24 miesięcy, czyli do 2016 r. Dodatkowo przeznaczono kilkadziesiąt milionów euro na doraźną pomoc humanitarną. Podczas wizyty w Kijowie pod koniec sierpnia 2014 r. kanclerz Merkel złożyła oficjalną deklarację udzielenia pomocy na odbudowę Ukrainy wschodniej w wysokości 0,5 mld euro. W uzgodnieniu z UE Niemcy zaangażowały się w ciągu 2014 r. bezpo-

średnio w wypracowanie tymczasowego porozumienia Rosja–Ukraina w sprawie zasad płatności na dostawy rosyjskiego gazu na Ukrainę do wiosny 2015 r.

Po utworzeniu w wyniku wyborów parlamentarnych 26 października 2014 r. nowego proeuropejskiego rządu, Ukraina stanęła przed ogromnymi wyzwaniami gospodarczymi. Przewidywano w 2015 r. między innymi spadek PKB Ukrainy o – 15%. Poza przyznanymi kredytami MFW dla ratowania hrywny oraz realizacji programu dalszych reform do 2020 r. Ukraina zgłosiła zapotrzebowanie na dalsze ok. 23 mld, czyli łącznie ok. 40 mld USD z MFW. Dodatkowe środki miała Ukraina uzyskać przede wszystkim w wyniku zwołania specjalnej międzynarodowej konferencji darczyńców [por. Deubner 2014/142].

Współpraca gospodarcza między Ukrainą i Niemcami w latach 2015–2016 była na bardzo niskim poziomie. Na Ukrainie działało w 2016 ok. 1000 małych o średnich firm niemieckich, Niemcy udzieliły w 2015 r. Ukrainie obiecany kredyt w wysokości 500 mln euro oraz dodatkowo w 2015 r. – 191 mln, a w 2016 – 85 mln euro na realizację wspólnych projektów przemysłowo-handlowo-usługowych. Trudności współpracy przemysłowo-handlowej Ukrainy z Niemcami wynikały z utrzymującej się destabilizacji, korupcji oraz dominacji systemu oligarchicznego na Ukrainie. Szacunki długofalowych potrzeb finansowych na odbudowę i modernizację gospodarki Ukrainy w latach 2023–2026 (bez uwzględnienia kosztownej odbudowy Donbasu po wojnie domowej i interwencji Rosji), wahają się w zależności od wariantu prognozy między 60 a 100 mld euro, z czego ok. 80% pomocy przypadnie na UE. W powyższym programie pomocy Niemcy będą orientacyjnie partycypowały w wysokości ok. 26% [por. Deubner, 15.04.2015, s. 2–6].

Aneksja Krymu przez Rosję w marcu 2014 r. oraz wsparcie separatystów w Donbasie od wiosny/lata 2014 r., nie zostały do połowy 2017 r. przezwyciężone. Nie sprzyjała temu utrzymująca się konfrontacja Kremla z USA, NATO i UE. Niemcy i Francja przyczyniły się do wynegocjowania kompromisowych porozumień Mińsk II (12.02.2015) i do zawarcia kruchego rozejmu w Donbasie, ale nie odpowiada on długofalowo ani interesom Ukrainy, ani Rosji. Na przełomie 2016/2017 r. doszło ponownie do pogorszenia sytuacji w Donbasie. Przyczyniły się do tego nacjonalistyczne bataliony ochotników ukraińskich, które zablokowały połączenia komunikacyjne między Donbasem a Ukrainą. Zmusiło to prezydenta Poroszenkę i rząd ukraiński w Kijowie do zawieszenia wymiany handlowej między Donbasem a Ukrainą. W odpowiedzi na to separatysty z Doniecka i Ługańska znacjonalizowali wszystkie zakłady przemysłowe i kopalnie w Donbasie. W ten sposób Donbas został odcię-



ty pod Ukrainy, co uzależniło ten obszar jeszcze bardziej od Rosji [zob. Bosko, 15.05.2017].

W powstałej sytuacji zawieszono rozmowy dyplomatyczne w ramach „formatu normandzkiego”. Komisja Trójstronna koncentruje się na rozwiązywaniu codziennych problemów doraźnych na linii demarkacyjnej, przywracając po mnożących się incydentach zbrojnych zawieszenie broni w Donbasie. Można założyć, iż dopiero po wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. oraz po wyłonieniu nowego rządu federalnego w Berlinie, Niemcy będą mogły podjąć próbę nowych rozmów na temat rozwiązania kwestii Donbasu w kontekście „konfliktu rosyjsko-ukraińskiego”.

Sprawa przyszłości Donbasu pozostaje otwarta ze względu na całkowicie odmienne interesy Rosji i Ukrainy. Po wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. w Niemczech istnieje hipotetycznie możliwość podjęcia decyzji o kontynuacji, bądź też określonej modyfikacji rozmów pokojowych na temat konfliktu w Donbasie. Dużo będzie jednak zależało od stanowiska USA oraz dalszego rozwoju oficjalnych relacji między Białym Domem a Kremlm. Rozmowa Trump–Putin w Hamburgu 7 lipca 2017 r. nie przyniosła żadnego zbliżenia w tym zakresie. Ze względu na tzw. Russia-Gate, czyli prace dochodzeniowe w Senacie USA w odniesieniu do domniemyanych kontaktów członków sztabu wyborczego Trumpa z Rosją podczas kampanii wyborczej 2016 w USA, administracja Trumpa demonstracyjnie krytycznie odnosi się do polityki zagranicznej Rosji. Biały Dom mianował pierwszy raz po 2014 r. oficjalnego pełnomocnika USA ds. konfliktu rosyjsko-ukraińskiego – dyplomatę Kurta Volkera. Odbywa on częste podróże na Ukrainę, także do Donbasu. Utrzymuje on także kontakty z bliskim doradcą kanclerz Merkel, pełniącym od grudnia 2016 r. oficjalnie funkcję ambasadora RFN w ONZ w Nowym Jorku G. Heussegenem. Do końca 2016 r. Heussegen zajmował się w Urzędzie Kanclerskim sprawami konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Przebywający w Kijowie na obchodach rocznicy Niepodległości Ukrainy 23 sierpnia 2017 r. – sekretarz obrony James Mattis w wypowiedzi publicznej w imieniu USA oświadczył, że

- USA nie zamierzają zaakceptować aneksji Krymu przez Rosję;
- USA zwiększą zaopatrzenie Ukrainy w broń i amunicję (w tym również w broń ofensywną) o łącznej wartości 100 mln USD;
- Ukraina winna zmodernizować swoje siły zbrojne według standardów NATO [zob. Ukraine, 24.08.2017].

Wypowiedź powyższa Mattiesa różni się od wszystkich wcześniejszych enuncjacji amerykańskich na temat konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Trudno jednak ocenić, czy oznacza zmianę stanowiska USA.

Z drugiej strony Rosja zrezygnowała z polemiki na temat powyższej wypowiedzi sekretarza obrony USA. Podczas rozmowy Trumpa z Merkel na szczycie G20 w Hamburgu nie podjęto żadnej decyzji o ewentualnym zaangażowaniu się USA w rozwiązanie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Natomiast w komentarzu redakcyjnym „Süddeutsche Zeitung” pod powyższą wypowiedzią Matiesa ograniczono się do krótkiego stwierdzenia, iż między innymi Niemcy zablokowały przystąpienie Ukrainy do forsowanego przez administrację G.W. Busha jr. Programu Przygotowań do NATO (MAP) w 2008 r. na szczycie w Bukareszcie. Obecne kierownictwo Ukrainy deklaruje chęć możliwie szybkiego przystąpienia do NATO, ale wśród członków Sojuszu nie ma wymaganego poparcia w tej sprawie.

### 3.6.2. Kontrowersje wokół kryzysu ukraińskiego w Niemczech

W Niemczech, powiązanych silnie historycznie, politycznie i gospodarczo z Rosją, śledzono z wielką uwagą wydarzenia na Ukrainie oraz rolę Rosji w kryzysie ukraińskim po 2013 r. Największe zainteresowania budziły dyskusje typu talk-show w telewizji publicznej z udziałem czołowych polityków, publicystów i ekspertów niemieckich, a często ambasadorów Rosji i Ukrainy oraz znanych publicystów i ekspertów z tych państw. Uczestniczyli w nich także: sekretarz generalny i głównodowodzący wojsk NATO w Europie, inni politycy i wojskowi z USA oraz czołowi funkcjonariusze instytucji UE w Brukseli. W telewizji publicznej specjalna Rada Programowa (ARD-Programmrat) oceniała okresowo obiektywny charakter informacji przekazywanych przez reporterów i komentatorów z Ukrainy i Rosji na temat kryzysu ukraińskiego.

Niemieckie środowiska intelektualne, opiniotwórcze oraz polityczne podzieliły się w ocenie postępowania Rosji w kryzysie ukraińskim na dwa przeciwstawne obozy. Nie pokrywały się one z aktualnymi podziałami partyjnymi i politycznymi w Niemczech. Natomiast partie opozycyjne zajęły odmienne stanowiska – Partia Lewicy występowała przeciwko polityce rządu federalnego i wypowiadała się przychylnie o Rosji, a politycy Sojuszu 90/Zielonych zdecydowanie krytycznie oceniali politykę Rosji w kryzysie ukraińskim. Szczegółową klasyfikację podziału zwalczających się obozów w kwestii roli Rosji w kryzysie ukraińskim dokonał znany publicysta magazynu „Cicero” [Steininger, 30.03.2015]. W artykule o wymownym tytule: „Intelektualne fronty w wojnie religijnej o Rosję” wyróżnił dwa zasadnicze zwalczające się obozy. W grupie pierwszej zlokalizował on niemieckich przeciwników, a w drugiej sympatyków postępowania Rosji w kryzysie ukraińskim.

**„Przeciwnicy Rosji” (Russlandgegner)**

- 1) obrońcy praw człowieka oraz wartości demokratycznych
- 2) konserwatywni przeciwnicy Rosji
  - a) przedstawiciele opozycyjnych ruchów obywatelskich, głównie z dawnej NRD,
  - b) zwolennicy ogólnoniemieckich ruchów oraz organizacji transatlantyckich,
  - c) starzy zwolennicy „zimnej wojny”,
- 3) specjaliści prawa międzynarodowego,
- 4) eksperci badań wschodnich (dawna Ostforschung),
- 5) media maistrinowe – ogólnoniemieckie, zarówno elektroniczne, jak też prasa i czasopisma,

Media publiczne, choć też podzielone w przekazywanych ocenach i sympatiach politycznych – w większości popierały stanowisko przeciwników Rosji. Najważniejszy obszerny dokument – odezwę powyższej orientacji ukazał się w ogólnoniemieckim czasopiśmie „Die Zeit” pt. *Zabezpieczenie pokoju zamiast honorowanie agresji* [zob. Die Zeit, 11.12.2015] w połowie grudnia 2014 r. z podpisami ponad 100 osób, głównie naukowców i publicystów

W drugiej grupie znalazły się następujące kategorie sympatyków polityki Rosji.

**„Rozumiejący Rosję” („Putin Verstehher”)**

1. Gospodarka i jej przedstawiciele;
2. Obóz lewicowy, w tym członkowie i zwolennicy Partii Lewicowej (Die Linke) oraz partii i grup prawicowych – np. Alternatywa dla Niemiec (AfD), ruch antymigrancki w Dreźnie i innych miastach PEDIDA i inne;
3. Eksperci i publicyści pozytywnie ustosunkowani wobec Rosji;
4. „Zwolennicy spiskowej teorii dziejów” oraz antyamerykanizmu w Niemczech.

Prominentni przedstawiciele tej drugiej orientacji publikowali już 5 grudnia 2014 r. odezwę „Znowu wojna w Europie? Nie w naszym imieniu” [Die Zeit 5.12.2014], którą podpisało ponad 60 osobistości życia politycznego, kultury, kościołów na czele z długoletnim doradcą kanclerza ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa kanclerza H. Kohla (1982–1998) – H. Teltschikiem. Podpisy złożyli pod odezwą między innymi – były kanclerz G. Schröder (SPD), długoletni przewodniczący SPD – H.J. Vogel, były prezydent RFN R. Herzog z CDU (1995–1999) oraz szereg innych osobistości. Odezwy nie podpisali, ale krytycznie o poli-

tyce UE, USA i RFN wobec Rosji wypowiadali się także byli kanclerze federalni H. Schmidt (1974–1982) oraz H. Kohl (1982–1998). Schröder z SPD (1998–2005) nie tylko podpisał odezwę zwolenników Rosji, ale jako przyjaciel Putina i prezes Rady Nadzorczej Gazpromu był największym lobbystą rosyjskim w RFN i całej Europie Zachodniej. Długoletni minister spraw RFN H.D. Genscher (1974–1992) nie podpisał żadnej odezwy, ale nie krył wątpliwości wobec forsowania sankcji w polityce UE i USA wobec Rosji.

W korzystnym świetle stanowisko Rosji wobec Ukrainy przedstawiono w dwóch obszernych pracach polemiczno-publicystycznych [por. Broeckers, Schreyer 2014] oraz [Krone-Schmalz 2015]. Dodatkowy wpływ na zróżnicowany obraz Rosji i jej konfliktu z Ukrainą w mediach niemieckich miały programy w telewizji publicznej emitowane w latach 2014–2015 na temat Putina. W listopadzie 2014 r. rozpoczęła w Niemczech działalność – obok istniejącej „Sputnik” – nowa rosyjska stacja telewizyjna – „Russia Today” [por. analizę Cziomer 2015/2/XII, s. 44–48].

Z obszernej analizy na temat percepcji Rosji i kryzysu ukraińskiego w mediach niemieckich, wynika generalnie media internetowe, zwłaszcza społeczne i prywatne, są mniej krytycznie nastawione wobec Rosji.

Środowiska naukowe generalnie popierały stanowisko rządu CDU/CSU/SPD wobec kryzysu ukraińskiego.

Poniżej ograniczam do zacytowania fragmentu analizy, przeprowadzonej przez Herwiga Roggemanna profesora Wolnego Uniwersytetu (FU) oraz Forum UE (EU-Forum) w Berlinie nt.: „Od kryzysu na Ukrainie do kryzysu polityki rosyjskiej? Przyczynek do konfliktu ukraińskiego oraz nowej niemieckiej i europejskiej polityki wobec Rosji”. Jego wniośki końcowe brzmią następująco:

„...1. Zasadniczą przyczyną kryzysu ukraińskiego w latach 2014–2015 jest fakt, iż w ciągu 25 lat od przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód oraz po rozpadzie ZSRR w 1991 r. Rosja jako jego sukcesor nie mogła znaleźć w pełni zdefiniowanego i pełnoprawnego miejsca (podkreślenie moje E.C.) w ogólnoeuropejskiej architekturze bezpieczeństwa, jak również ustanowionej przez UE ogólnoeuropejskiej przestrzeni gospodarczej.

2. Osłabienie geopolityczne Rosji nastąpiło między innymi z powodu błędnej strategii jej kierownictwa na początku lat 90. oraz szybkiego forsowania przez USA poszerzenia NATO na Wschód wbrew odmiennym obietnicom przed i w trakcie procesu zjednoczenia Niemiec w 1990 r. Również perspektywa szybkiego zawarcia układu stowarzyszeniowego UE z Ukrainą w 2013 r. oraz trudności utworzenia przez Rosję konku-

rencyjnej Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej umocniło na Kremlu poczucie pojawienia się niebezpieczeństwa izolacji gospodarczej Rosji. Dalszy wzrost poczucia izolacji i zagrożenia nastąpił na Kremlu w obliczu wydarzeń na Majdanie 2013/2014 oraz wykrystalizowaniu się w Kijowie orientacji prozachodniej po przejęciu władzy przez opozycję.

3. Zachodnia polityka sankcji wobec Rosji nie posiada ani pełnej legitymacji prawno-politycznej, ani przemyślanej strategii jej zakończenia. Dodatkowo przynosi ona szkody większości krajom UE, w tym również Niemcom. Jedynym beneficjentem sankcji są USA, wykorzystujących to dla własnych interesów gospodarczych oraz do poróżnienia krajów europejskich w celu narzucenia im swojej dominacji polityczno-militarnej.

4. Przyłączenia Krymu do Rosji nie może być z punktu widzenia prawa międzynarodowego traktowana w pełni jako aneksja. Posiada ona dużo analogii do zachowania Zachodu w precedensowej secesji Kosowa od Serbii w 1999 r. Secesja Krymu – będąc konsekwencją nie do końca uregulowanej w ustawodawstwie ukraińskim kwestii jego autonomii – może być traktowana jako wyraz wyrażenia woli samostanowienia przez większość zamieszkującej tam ludności rosyjskiej. Rosja naruszyła wprawdzie poprzez działania na Krymie prawo międzynarodowe, ale z drugiej strony może się ona powoływać nie tylko na prawo samostanowienia ludności rosyjskiej, lecz również swoje prawa historyczne oraz interesy bezpieczeństwa.

5. Sprawę Ukrainy Wschodniej można będzie rozwiązać poprzez zmianę konstytucji oraz decentralizację i federalizację całego obszaru państwowego” [Roggemann 2014].

Argumenty powyższe pokrywały się z w dużej mierze z publikowanymi w Niemczech wypowiedziami znanych ekspertów, teoretyków i byłych dyplomatów amerykańskich na polu polityki międzynarodowej (głównie H.A. Kissingera, J. Mearsheimera oraz J.S. Nye), wyrażających zrozumienie dla dbałości Rosji o swoje interesy bezpieczeństwa ze względów geopolitycznych, tak samo jak to czyniłaby to każda administracja USA. Specjaliści niemieccy dużo miejsca poświęcali odpieraniu zarzutów rosyjskich przeciwko polityce NATO i UE wobec Rosji, akcentując postępujące uzależnienie się Rosji od polityki CHRL, co w dłuższej perspektywie czasowej może się okazać bardzo niekorzystne dla UE. Wiele materiałów krytycznych na temat Rosji opublikowały także znane think tanki berlińskie – DGAP oraz SWP [zob. Cziomer 2015/2/XII, s. 51–52].

Rząd federalny na stronie internetowej Urzędu Spraw Zagranicznych zamieścił w lutym 2015 obszerną analizę w formie odpowiedzi na najbardziej aktualne kwestie nt.: „Rzeczywiste przesłanie” (Realität-

scheck); Rosyjskie twierdzenia – nasze odpowiedzi [por. Realitätscheck; Dokumentation, 18.02.2015]. W 18 punktach dokonano krytycznej oceny polityki Rosji wobec Ukrainy oraz argumentów lansowanych przez jej sympatyków w mediach niemieckich. Równocześnie starano się uzasadniać racjonalnie strategię Niemiec, UE i USA w polityce wobec Kremla w kryzysie ukraińskim. Ambiwalentne stanowisko zajmowała także opinia publiczna. W reprezentatywnej ankiecie wiosną 2017 r. respondentom przedstawiono następujące 5 scenariuszy roli Niemiec w kryzysie ukraińskim, na które uzyskano następujące odpowiedzi:

Tabela 3.13. Pytanie: „Czy zgadzacie się Państwo z następującymi poglądami na temat roli Niemiec w kryzysie ukraińskim?” Odpowiedzi ankietowanych w procentach

| Odpowiedzi  | Tak | Nie |
|---|-----|-----|
| 1. Niemcy winny stać w konflikcie z Ukrainą po stronie USA oraz sojuszników zachodnich. | 60  | 15  |
| 2. Niemcy winny przejąć pierwszoplanową rolę pośrednika w konflikcie ukraińskim         | 59  | 17  |
| 3. Niemcy winny się w konflikcie ukraińskim trzymać z dala – na ile jest to możliwe     | 48  | 50  |
| 4. Niemcy winny ograniczyć swoje stosunki gospodarcze z Rosją                           | 42  | 47  |
| 5. Niemcy winny wykazać więcej zrozumienia dla pozycji Rosji                            | 35  | 58  |

Źródło: Umfrage zur Rolle Deutschlands in der Ukraine-Krise, w: Das Statistik-Portal 2017, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/299428/umfrage/umfrage-zur-rolle-deutschlands-in-der-ukraine-krise>.

Z tabeli powyższej wynika, iż niemiecka opinia publiczna generalnie popierała w 2017 r. linię polityczną oraz działania rządu CDU/CSU/SPD w konflikcie na Ukrainie. Aż 35% respondentów wykazuje większe zrozumienie dla stanowiska Rosji. Natomiast za ograniczaniem stosunków gospodarczych z Rosją jest 42%, a przeciw 47% ankietowanych.

### **Wyzwania konfliktu ukraińsko-rosyjskiego dla współpracy Niemiec z Rosją**

Zaangażowanie się Niemiec w rozwiązanie konfliktu „rosyjsko-ukraińskiego” jako szerszego elementu „kryzysu ukraińskiego” od 2014 r. (zob. wyżej 3. a i b) doprowadziło do powstania nowych wyzwań w polityce Niemiec wobec Rosji (Russlandpolitik). Zagadnienia powyższe były już przedmiotem analiz w Niemczech [zob. Franzke 2015 s. 107–121] oraz publikacji własnych autora [zob. Cziomer 2015, s. 489–502; Cziomer 2016/10, s. 81–100]. Poniżej autor ogranicza się do syntetycznego za-

sygnalizowania poszukiwania nowej kompleksowej strategii w polityce Niemiec wobec Rosji w wymiarze dwu- i wielostronnym po 2013 r.

### **Poszukiwanie nowej strategii w polityce Niemiec wobec Rosji**

Od początku XXI w. doszło do zbliżenia politycznego między Niemcami a Rosją. Dzięki zabiegom kanclerza Schrödera Rosja stała się nie tylko partnerem strategicznym Niemiec, ale całej UE. Status Rosji jako partnera strategicznego podtrzymywały wszystkie kolejne rządy w Niemczech zarówno chadecko-socjaldemokratyczne (2005–2009), jak i chadecko-liberalne (2009–2013). Status powyższy deklarował również powstały pod koniec 2013 r. kolejny rząd Wielkiej Koalicji (CDU/CSU/SPD) i kanclerz Merkel. Jednak aneksja Krymu oraz wspieranie przez Rosję separatystów w konflikcie z Ukrainą w Donbasie od wiosny 2014 r., stanowiły nie tylko poważny cios dla polityki partnerstwa strategicznego Niemiec z Rosją, ale naraziło na szwank całokształt współpracy niemiecko-rosyjskiej. Rosja nie tylko złamała prawo międzynarodowe, ale przeszła do polityki konfrontacji ze strukturami zachodnimi – NATO i UE, z którymi Niemcy były ściśle powiązane.

W tej sytuacji doszło do konfrontacji polityczno-ideologicznej 2014–2015 między dwoma obozami intelektualnymi: krytykami polityki Putina oraz jego sympatykami (Putin – Gegner und Putin – Versteher – zob. wyżej podrozdział 3c). Należy jednak podkreślić, iż podział powyższy nie pokrywał z podziałem na partie polityczne, choć najwięcej sympatyków dla stanowiska Rosji w konflikcie z Ukrainą znajdowało się w szeregach SPD, która w rządzie Wielkiej Koalicji kierowała między innymi resortem spraw zagranicznych. Pewne sympatie dla polityki Rosji oraz poparcie dla jej prezydenta Putina deklarowali także czołowi politycy współrządzącej bawarskiej CSU. Z ugrupowań opozycyjnych poparcie dla Rosji wyrażały i Partii Lewicowa, i pozaparlamentarna – populistyczna Alternatywa dla Niemiec (AfD) oraz częściowo Wolni Demokraci (FDP). Zdecydowanie przeciwni zbliżeniu z Rosją była tylko Partia Zielonych W środowiskach intelektualno-politycznych związanych z SPD i innymi ugrupowaniami politycznymi oraz kołami gospodarczymi, czołowym lobbystą prezydenta Rosji W. Putina był bardzo wpływowy, były kanclerz federalny do 2005 r. G. Schröder jako przewodniczący Rady Nadzorczej Gazociągu Północnego Nordstreemu [zob. jego obszerna biografia Schoelgen, s. 869–920].

Kanclerz Merkel przeforsowała w uzgodnieniu z prezydentem Francji Hollandem w ramach „formatu normandzkiego”, stosownie do niemieckich interesów politycznych i gospodarczych w 2014 r. swoją

strategię i taktykę. Polegała ona na forsowaniu dwóch (powiązanych ze sobą) celów długofalowych:

- 1) „podtrzymywania gotowości do dialogu z Rosją” przy założeniu, iż można ją będzie skłonić do bezpośrednich rozmów z Ukrainą w celu przykrócenia trwałego pokoju w Donbasie;
- 2) „groźba wypracowania i wdrożenia” sankcji ekonomicznych przez UE i USA jako instrumentu nacisku na Rosję celem osiągnięcia od niej określonych ustępstw w przywróceniu pokoju i stabilizacji w Donbasie [zob. szerzej Cziomer 2015, s. 497 i nast.].

Pierwszy cel osiągnięto połowicznie poprzez zawarcie zasygnalizowanych już wyżej porozumień w Mińsku 12 lutego 2015 (Mińsk II). Jednak poza wynegocjowaniem trwałego rozejmu w latach 2015–2017 nie osiągnięto żadnego porozumienia merytorycznego w sprawie Donbasu. W sprawie federalnego statusu tego obszaru Ukraina odrzucała jakiekolwiek porozumienie o zawieszeniu broni z separatystami, którzy z kolei stosownie do interesów Kremla dążyli do utrzymania swojego stanu posiadania na Ukrainie Wschodniej oraz zachowania otwartej granicy między Donbasem a Rosją. W ten sposób ekipa Putina mogła realizować swoją koncepcję „zamrożenia konfliktu z Ukrainą” na czas nieokreślony.

Administracja prezydenta Obamy i większość państw UE, mimo licznych uwag krytycznych, popierały generalnie strategię Merkel – Holande w odniesieniu do rozwiązywania konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w Donbasie. Popierając postanowienia Mińsk II – pozytywnie oceniano zarówno doświadczenia Niemiec we współpracy z Rosją, jak też zaangażowanie kanclerz Merkel w poszukiwaniu porozumienia z Grecją podczas utrzymującego się kryzysu strefy euro 2010–2015 [por. Cziomer 2014, s. 271–286]. Porozumienie Mińsk II było traktowane w USA oraz w UE jako przesłanka do dalszych ustępstw ze strony Rosji, która z kolei oczekiwała na większe koncesje w polityce bezpieczeństwa oraz współpracy gospodarczej ze strony państw zachodnich. Liczne sytuacje kryzysowe w UE (zob. wyżej rozdział 2) oraz nowe wyzwania globalne i w relacjach transatlantyckich (zob. rozdział 3.5, a-b) komplikowały jednak możliwości szybkiego rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz ożywienia współpracy Niemiec z Rosją.

### 3.6.3. Uwarunkowania współpracy Niemiec z Rosją w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Z punktu widzenia teoretycznego i praktycznego „konflikt rosyjsko-ukraiński” jako element szerszego „kryzysu ukraińskiego” można zaliczyć do kategorii międzynarodowych „konfliktów tłących” (zob. wyżej 3.1.a). Jest to pojęcie bardziej precyzyjne, niż używane czasem w nauce



i publicystyce umownie pojęcie – „konflikt zamrożony”. Blokada handlowa między Ukrainą a Donbasem 2016/2017 (zob. 5.3, b) stanowi potencjalnie źródło dalszych napięć i zagrożeń. Otwartą sprawą sporną pozostaje dodatkowo kwestia aneksji Krymu przez Rosję (18.03.2014 r.) Sprawa powyższa jako niezwykle sporna i trudna została pominięta w porozumieniach Mińsk II. Jednak ze względu na interesy bezpieczeństwa Rosji i przejęcie przez nią twierdzy rosyjskiej na Krymie – Sewastopola, sprawa powyższa z punktu widzenia prawa międzynarodowego obciąża także oficjalne obecne relacje niemiecko-rosyjskie. Podczas toczącej się kampanii wyborczej do Bundestagu przewodniczący opozycyjnej FDP – Christian Lindner zgłosił między innymi propozycję, aby anektowany przez Rosję Krym uznać za „trwałe prowizorium”, gdyż sprawa powyższa może nie tylko obciążać współpracę Rosji i Niemiec, lecz także całej UE i innych uczestnikowi stosunków międzynarodowych z Rosją [zob. Lindner, 8.08.2017]. Propozycja Lindnera nie znalazła uznania ani Merkel i rządu federalnego, ani partii współrządzających CDU/CSU i SPD.

W licznych komentarzach publicystycznych sprawa Krymu była podnoszona jako poważny długofalowy delikt międzynarodowy z jednej strony, a z drugiej jako konieczność zaakceptowania przez inne państwa powyższego „faktu dokonanego” przez Rosję – mocarstwo nuklearne oraz stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, która powoływała się na konieczność skuteczną ochrony własnego bezpieczeństwa.

Aneksja Krymu wykluczała z punktu widzenia Kremla możliwość deklarowanego przystąpienia przez Ukrainę do NATO. Zmiana jego statusu mogłaby nastąpić tylko w wyniku zgody Rosji. Nawet politycy i kongresmeni USA, krytykujący bezprawny akt aneksji Krymu nie, proponowali żadnych konkretnych działań polityczno-dyplomatycznych USA, nie mówiąc już o presji militarnej na Rosję. USA, Wielka Brytania i Kanada ograniczały się tylko do pomocy Ukrainie w szkoleniu żołnierzy oraz dostarczeniu jej „nieśmiercionośnego” sprzętu wojskowego. Doraźne, ale priorytetowe znaczenie jako warunek wstępny bliższej współpracy z Rosją, miała dla Niemiec przede wszystkim sprawa pokojowego i trwałego rozwiązania konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w Donbasie. Jednak i ta sprawa okazała się bardzo trudna do wdrożenia [zob. Umland, *Der russisch-ukrainischer Konflikt*, 8.08.2017].

W rezultacie między marcem a wrześniem 2014 r. USA i UE uzgodniły i wdrożyły 3 grupy „celowych i selektywnych” sankcji wobec Rosji. Pierwsze dwie grupy sankcji, obejmujących głównie zakaz udzielenia wiz wjazdowych na Zachód oraz blokad kont prywatnych itp. rygory dla najbliższych doradców, oligarchów i innych współpracowników

prezydenta Putnia. Sankcje powyższe nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dlatego też nie mogły szybko wpłynąć na zmianę kursu polityki Rosji wobec Ukrainy. W lecie 2014 r. doszło zatem do dalszego zaostrożenia sankcji ekonomicznych wobec Rosji, zwłaszcza w odniesieniu do samochodów, sektora bankowego oraz eksportu zachodnich urządzeń wojskowych i nowoczesnych technologii. Te ostatnie miały duże znaczenie w poszukiwaniu i eksploatacji surowców energetycznych i modernizacji gospodarki rosyjskiej. Sankcje powyższe nie obejmowały jednak importu towarów rosyjskich do USA i UE; stały się dotkliwe dopiero po roku ich wdrożenia. Od jesieni 2014 r. gospodarka i system finansowy Rosji dotknęły dodatkowo problemy z utrzymywaniem się ceny poniżej 100 dolarów za baryłkę ropy naftowej na rynkach światowych oraz masowym odpływem z Rosji giełdowego kapitału w wysokości ok. 125 mld USD (2014). Sankcje obejmowały także niektórych oligarchów ukraińskich, współpracujących z Rosją, głównie na Krymie oraz Donbasie. Zostały one w latach 2014–2017 kilka razy przedłużone, ostatnio w połowie 2017 r. do 31 stycznia 2018 r. [zob. Aktueller Stand der Sanktionen gegen Russland und die Ukraine, 8.08.2017].

Rząd CDU/CSU/SPD lojalnie popierał sankcje UE i USA wobec Rosji, mimo strat poniesionych przez gospodarkę niemiecką. Problem nabrał jednak wymiaru polityczno-strategicznego, kiedy Senat USA w połowie czerwca 2017 r. zdecydował o sankcji wobec Rosji z tytułu poparcia dla realizacji projektu koncernu rosyjskiego Gazpromu – Nordstream 2. Na decyzję powyższą odpowiedziały ostrym protestem rządy Niemiec i Austrii oraz Komisja Europejska w Brukseli. Dwa duże koncerny niemieckie musiały się bowiem liczyć z objęciem ich sankcjami amerykańskimi ze względu na pomoc Rosji w finansowaniu powyższego projektu równoległe do współpracy z firmami USA. Realizacja Nordstream 2 posiadała istotne znaczenie dla zaopatrzenia Niemiec w gaz ziemny [Kwiatkowska-Drożdż, Komończuk 19.06.2017]. USA argumentowały, iż sankcje przeciwko Gazpromowi i Nordstream podyktowane są między innymi troską o ochronę interesów gospodarczo-finansowych Ukrainy, bo utraci ona znaczne wpływy z opłat za tranzyt gazu rosyjskiego do UE po wybudowaniu drugiej nitki Gazociągu Północnego.

Natomiast Niemcy i KE upatrywały w tej decyzji USA jedynie motyw ekonomiczne, w tym zwiększenia dostaw własnego gazu LNG do UE [zob. Nordstream Pipeline, 17.06.2017]. Ze względu na jednostronną decyzję USA (bez uzgodnienia z Komisją Europejską), Niemcy i Austria zapowiedziały ochronę swoich interesów ekonomiczno-strategiczných. Utrzymywano też, iż inwestycja drugiej nitki Nordstreamu ma wyłącznie charakter „biznesowy” (Merkel). Mimo kampanii wyborczej do Bunde-

stagu kanclerz Merkel z CDU i wicekanclerz Gabriel z SPD odrzucili argumentację amerykańską, w sprawie ochrony interesów ekonomicznych Niemiec. Komisja Europejska poparła stanowisko Niemiec i Austrii [por. Kritik an Russland Sanktionen, 16.06.2017]. Prezydent Trump poparł powyższe sankcje, aby osłabić wymowę oskarżeń swoich doradców podczas kampanii wyborczej w 2016 r. o współpracę z Rosją. Stanowisko rządu CDU/CSU/ SPD przeciwko amerykańskim planom sankcji wobec Rosji popierało w sondażach 83% Niemców. Natomiast 77% ankietowanych upatrywało w sankcjach USA przeciwko Rosji w 2017 r. tylko własne interesy gospodarcze. Dla porównania w lipcu 2015 r. 50% ankietowanych w Niemczech uznawało sankcje wobec Rosji za słuszne, a 41% było przeciw. Według tego samego sondażu Instytutu Forsa, o ile jeszcze jesienią/zimą 2013/14 – w trakcie protestów na Majdanie w Kijowie oraz po aneksji przez Kreml Krymu w marcu 2014 r. – 38% respondentów w Niemczech uznawało Rosję za odpowiedniego partnera dla Niemiec, o tyle na początku lipca 2017 r. – zmalała do 34% [Umfrage in Deutschland, 29.07.2017].

Politycy niemieccy wszystkich ugrupowań politycznych utrzymywali intensywne kontakty z Rosją. Szczególnie czołowi politycy SPD na czele z ministrem spraw zagranicznych Steinmeierem oraz wicekanclerzem Gabrielem składali często wizyty w Moskwie, prowadząc przy każdej okazji rozmowy z prezydentem Putinem. Kanclerz Merkel poza negocjacjami w ramach „formatu normandzkiego” rozmawiała z Putinem telefonicznie ponad 50 razy w latach 2014–2017. Wiele wskazuje na to, iż początkowo w 2015 r. Merkel wierzyła, iż pod wpływem sankcji zachodnich dojdzie do przyspieszenia realizacji postanowień Mińsk II. Jednak w ciągu 2016 r. Merkel doszła do wniosku, iż perspektywa zakończenia kryzysu ukraińsko-rosyjskiego nie ma większych szans na powodzenie.

Wbrew oczekiwaniom Rosja nie tylko nie została izolowana na arenie międzynarodowej, ale od przełomu 2015/2016 wzmocniła swoją pozycję na Bliskim Wschodzie (Syria) oraz zacieśniła dodatkowo współpracę z CHRL, Iranem i Turcją. Mimo sceptycznej postawy wobec Putina, od 2012 r. Merkel zależało coraz bardziej na pozyskaniu przychylności Rosji podczas szczytu G20 w Hamburgu 6–8 lipca 2017. Z dostępnych relacji medialnych wynika, iż rozmowy Merkel z Putinem w Soczi na początku maja 2017 r. nie przyniosły żadnego przełomu, ale Kremlowi również zależało na poprawie stosunków z Niemcami w 2017 r. w nowej sytuacji geopolitycznej oraz o nieobliczalnej polityce międzynarodowej administracji prezydenta Trumpa USA od początku 2017 r. [por. Merkel bei Putin, 3.05.2017].

Mimo uczestnictwa w rządzie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD – czołowi politycy socjaldemokratyczni – na czele z ministrem spraw zagranicznych Steinmeierem i przewodniczącym SPD oraz jego następcą od 2017 r. Gabrielem – nigdy nie zrezygnowali w latach 2013–2017 z utrzymywania bliskich kontaktów z kierownictwem Rosji, prezydentem Putinem. Wychodzili oni generalnie z założenia, iż mimo błędnej polityki Rosji wobec Ukrainy, zarówno w wymiarze europejskim, jak też globalnym w interesie UE oraz Niemiec, będzie powrót do współpracy z Kremlm. Uzasadniano to między innymi interesami bezpieczeństwa rosyjskiego oraz ważnej roli i pozycji międzynarodowej Rosji [por. Steinmeier, 2016 s. 34 i nast.]. Bardzo często pośrednikiem w rozmowach polityków SPD z Putinem w sprawach gospodarczych i politycznych był były kanclerz Schröder, który w 2017 r. kandydował do ścisłego zarządu jednego z największych rosyjskich koncernów gazowych – Rosneftu. CDU wykorzystało to między innymi podczas końcowej fazy kampanii wyborczej do Bundestagu 24 września 2017 r. [por. Treffen in St. Petersburg, 24.08.2017].

Po 1990 r. zjednoczone Niemcy i Federacja rozbudowały szeroką sieć powiązań. Po 2001 r. w okresie kanclerstwa Schrödera oraz jego „męskiej przyjaźni” z Putinem – powstały między innymi różne powiązania instytucjonalne w ramach – Forum Niemiecko-Rosyjskiego oraz Dialogu Petersburskiego. Zainicjowały one szeroki dialog ekspertów, polityków różnych orientacji, przedstawicieli gospodarki, nauki oraz innych grup społeczno-zawodowych, w tym młodzieży na specjalnych sesjach, konferencjach, grupach roboczych itp.

Dlatego w Niemczech tak dużo ankietowanych nie było po wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014 r. w stanie jednoznacznie potępić Kremla. Niektóre formy spotkań rosyjsko-niemieckich nadal były utrzymywane. Dialog Petersburski zawieszono tylko w 2014 r., ale od 2015 wznowił on działalność. Regularnie spotykali się także szefowie resortów gospodarczych oraz przedstawiciele innych agend rządowych, jeśli nie byli objęci sankcjami USA i UE. Warto podkreślić, iż w większości krajów związkowych, rządzonych przez SPD, kontakty, niemiecko-rosyjskie w ogóle nie zostały zerwane [por. Beziehungen zu Deutschland, Stand, Februar 2017].

Najtrudniejsza sytuacja powstała w relacjach gospodarczych między Niemcami a Rosją. Sytuację w Rosji wnikliwie analizował w latach 2013–2017, zlokalizowany w Związku Przemysłu Niemieckiego (BDI) Komitet Wschodni Gospodarki Niemieckiej w Kolonii. W ujęciu syntetycznym warto z jego raportu przytoczyć następujące istotne fakty o sankcjach USA i UE latach 2014–2026.

- W 2012 r. eksport Niemiec do Rosji opiewał na 80 mld euro; do końca 2016 r. skurczył się on blisko o połowę do 21,5 mld euro;
- Liczba przedsiębiorstw niemieckich w Rosji spadła z 6000 w 2013/2014 do 5500 na koniec 2016 r.;
- Ogólnie eksport Niemiec do Rosji zmalał w latach 2013–2014 o 26%, a z Rosji do Niemiec aż o 55%;
- W latach 2013–2016 udział Niemiec w handlu zagranicznym Rosji spadł o 0,6% i wynosił w 2016 r. łącznie 9,3%. Niemcy pozostawały jednak po CHRL drugim partnerem handlowym Rosji;
- Spadek nowych bezpośrednich inwestycji niemieckich w Rosji rozpoczął się od 2011 r. i wyniósł w 2015 r. – 1,8 a w 2016 r. 1,9 mld euro;
- W latach 2013–2015 całokształt handlu UE z Rosją zmniejszył się o 120 mld euro, czyli o 35%;
- Oblicza się, iż w latach 2014–2016 z tytułu sankcji zachodnich przemysł niemiecki utracił ponad 100 000 miejsc pracy. W tym samym czasie w 27 krajach UE prace utraciło od ok. 900 000 do 1 miliona miejsc pracy [Russische Föderation, Stand Februar 2017].

Szacunki oraz dane powyższe nie są całkowicie precyzyjne, gdyż poza sankcjami zachodnimi duże znaczenia dla współpracy gospodarczej między Niemcami a Rosją miał spadek cen na surowce energetyczne, w tym przede wszystkim na ropę naftową. Z drugiej strony nie da się jednoznacznie stwierdzić – ile wynosiły dodatkowe straty Niemiec z tytułu zmniejszenia się przyjazdów turystycznych, w tym także klientów z Rosji na zakupy do Niemiec? Z analiz bieżących wynika, iż od początku 2017 r. następuje ożywienie niemiecko-rosyjskiej wymiany handlowej w stosunku do 2016 r. (wzrost o 43% do 6,7 mld euro) w styczniu i lutym 2017 r. Prognozuje się również wzrost inwestycji niemieckich w Rosji, z których najważniejsze to: realizacja planowanej 2 nitki Nordstream 2, budowa szybkiego połączenia kolejowego Moskwa–Kazań oraz budowa filii Mercedesa koło Moskwy do 2020 r. Spodziewa się również finalizację szeregu mniejszych i średnich inwestycji niemieckich, związanych z mistrzostwami świata w piłce nożnej w Rosji w 2018 r. [Internationale Sanktionen, [4.05.2017].

W sumie koła gospodarcze związane z Komitetem Wschodnim Gospodarki Niemieckiej podkreśliły w połowie 2017 r. jednoznacznie ujemny wpływ trzyletnich sankcji zachodnich wobec Rosji na niemiecko-rosyjską współpracę gospodarczą. Równocześnie wskazano na wyraźne tendencje powolnego ożywienia kooperacji handlowo-przemysłowej od początku 2017 r. między obu krajami. Pozytywnie oceniono w tym kontekście w działania rządu CDU/CSU/SPD w kierunku powstrzymania za

wszelką cenę planowanych dodatkowych sankcji Kongresu USA wobec Rosji, związanych między innymi z budową 2 nitki Gazociągu Północnego [por. Rosin, Deutschland und Russland, 30.Juni 2017].

### **Oddziaływania Rosji na Niemcy oraz niemieckie oceny jej roli międzynarodowej – główne tendencje i problemy w dobie kryzysu ukraińskiego**

Wyżej zasygnalizowano już ostre kontrowersje w Niemczech wokół roli Rosji w konflikcie rosyjsko-ukraińskim po 2013 r. (zob. 3.c). Równocześnie w trakcie periodyzacji kryzysu ukraińskiego podkreślono, iż powstałe na tym tle napięcia i konflikty Rosji z USA, oraz krajami NATO i UE różniły się znacznie od konfliktu zimnowojennego Wschód–Zachód 1946–1989. Wynikało to z faktu, iż nie udało się ani izolować w pełni Rosji na arenie międzynarodowej, ani też zrezygnować ze współpracy z nią w wymiarze europejskim oraz globalnym w rozwiązywaniu ważnych problemów dwu- wielostronnych. Ponadto kierownictwo Rosji stara się wykorzystać wszelkie własne atuty i możliwości oddziaływania na sytuację wewnętrzną w najważniejszych zachodnich. Ze względu na liczne powiązania oraz formy współpracy wzajemnej Niemcy należały do głównych krajów europejskich, które znalazły się w centrum zwiększonego zainteresowania oraz oddziaływania ze strony Rosji. Poniżej ograniczymy się tylko do skrótego wyeksponowania przesłanek oraz możliwości oddziaływania Rosji na sytuację wewnętrzną Niemczech dla osiągnięcia własnych celów politycznych, aby w końcowej części przejść do oceny jej roli i pozycji międzynarodowej w niemieckich sondażach demoskopijnych w dobie kryzysu ukraińskiego 2014–2017.

- W momencie aneksji Krymu oraz poparcia separatystów w 2014 r. w Donbasie ekipa Putina dysponowała nie tylko zmodernizowanymi siłami zbrojnymi, ale wypracowała określoną strategię oddziaływania na rozwój wewnętrzny poszczególnych państw europejskich. W ocenie specjalistów niemieckich agresja ekipy Putina w 2014 r. wobec Ukrainy miała z pewnością motywy wewnętrzne, ponieważ chodziło o uzyskanie szerszej akceptacji i poparcia ze strony społeczeństwa rosyjskiego. Jednak z drugiej strony zmierzała ona na zwiększenie możliwości oddziaływania Rosji na rozwój sytuacji wewnętrznej w ważniejszych krajach europejskich poprzez wspieranie tam tendencji populistycznych oraz wyraźnie prorosyjskich. Cel powyższy miał zostać osiągnięty poprzez dezinformację wewnętrzną, która miała przyczynić się do destabilizacji wybranych krajów [Berndt, Was will Putin?, 2016]. W odniesieniu do Niemiec można

przyjąć jako hipotetyczne próby destabilizacji wewnątrzpolitycznej przede wszystkim:

- 1) podejmowanie ataków hakerskich z obszaru Rosji na Bundestag, jego frakcje parlamentarne oraz inne instytucje państwowe na szczeblu centralnym, zwłaszcza w Berlinie w latach 2015–2016 [Verfassungsbericht, 4.07.2017]. W Niemczech w odróżnieniu od USA nie wszczęto jednak żadnych oficjalnych dochodzeń w tym zakresie, ponieważ bardzo trudno udowodnić, iż hakerzy mają bezpośrednie powiązania z Kremlem;
- 2) różne próby dezinformacji w Niemczech spełniają uruchamiane po Niemczech 2013 r. media rosyjskie „Sputnik”, „RT-Deutsch-Online” oraz inne portale internetowe. Nasiliły się one swoją działalność szczególnie przed wyborami do Bundestagu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Federalny Urząd Ochrony Konstytucji analizują na wyraźne zlecenie Urzędu Kanclerskiego na bieżąco wszelkie działania dezinformacyjne rosyjskich służb specjalnych oraz mediów w odniesieniu do Niemiec [Poerzgem, 2027/21–22, s. 4–10];
- 3) bardziej pogłębioną analizę na temat metod oddziaływania Kremla na wybory w Niemczech przygotowała Fundacja M. Chodorkowskiego w Londynie – „Otwarta Rosja”, która utrzymuje bliskie kontakty z opozycją rosyjską oraz popiera działalność czołowego oponenta W. Putina – A. Nawalnego, Chodorkowski, zawdzięczając swoje uwolnienie z więzienia w Rosji w grudniu 2013 r. – H.D. Genscherowi przy poparciu rządu federalnego CDU/CSU/FDP – zakłada w swoim raporcie, iż Kreml będzie próbował oddziaływać na wynik wyborów do Bundestagu 24 września 2017 r. wszelkimi możliwymi środkami – od oddziaływania rosyjskich sił specjalnych oraz mediów w Niemczech do wykorzystania kontaktów oficjalnych swoich placówek dyplomatyczno-konsularnych z politykami niemieckimi w ramach rozbudowanej współpracy niemiecko-rosyjskiej. Niemcy pozostaną bowiem nadal pierwszoplanowym partnerem Rosji w UE [Bundestagswahl, 29.08.2017];
- 4) w rosyjsko-niemieckich ocenach publicystycznych z punktu widzenia interesów Rosji najbardziej pożądaną koalicją rządzą po wrześniowych 2017 r. w wyborach do Bundestagu byłaby każda konstelacja polityczna w Niemczech, ale bez udziału najbardziej negatywnie nastawionych do Rosji Zielonych. Realistycznie w rachubę wchodzi zatem przede wszystkim – kontynuacja Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD lub utworzenie koalicji chadecko-liberalnej – CDU/CSU/FDP. Na początku 2017 r. liczono się przejściowo,

iz nowym kanclerzem może zostać polityk SPD [Welche Regierung Russlnad gefallen koennte, 2.02.2017]. Jednak po spadku notowań M. Schulza w sondażach od wiosny 2017 r. perspektywa taka stała się nierealistyczna.

- Kreml wybrał również Berlin za miejsce utworzenia najważniejszego think tanku rosyjskiego w Europie Zachodniej. Z inicjatywy Putina inicjatywę taką podjął były minister transportu Rosji – Władimir Jakunin. Utworzył on w 2016 r. w Berlinie Fundację z stałym, otwartym klubem dyskusyjnym – „**Dialog Cywilizacji**”. W regularnych spotkaniach uczestniczą tam jako referenci i słuchacze – naukowcy, politycy różnych orientacji, emerytowani generałowie, publicyści, dziennikarze oraz przedstawiciele innych grup opiniotwórczych. Zapraszani są także referenci z Rosji. Wielu uczestników niemieckich rekrutuje się ze środowisk uczestniczących w ostrych kontrowersjach w latach 2014/2015. wokół roli Rosji w kryzysie ukraińskich. Media niemieckie informują na bieżąco o jego działalności fundacji i klubu dyskusyjnego [Denkfabrik in Berlin, 3. 0.2016];
- Warto w tym miejscu pokreślić, iż w momencie powstania Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD pod koniec 2013 r. zarówno MSZ(AA), jak też Urząd Kanclerski, były zaskoczone strategią i taktyką zastosowaną przez Kreml wobec wydarzeń na Ukrainie w 2014 r., zwłaszcza zaś błyskawiczną aneksją Krymu oraz poparciem separatystów w Donbasie. Czołowi politycy niemieccy byli zupełnie zaskoczeni przebiegiem tych działań Rosji oraz jej dalszej strategii działania wobec Ukrainy. W tym kontekście już pod koniec 2014 r. skierowano publiczne zarzuty pod adresem niemieckich badań wschodnich, które tradycyjnie koncentrowały się na Rosji, ale po rozwiązaniu w 1999 r. Instytutu Badań Wschodnich i Międzynarodowych (BIOST) w Kolonii, zostały rozrzucone w licznych ośrodkach akademickich RFN. W Berlinie utrzymały się tylko małe grupy badaczy wschodnich, działających w SWP i DGAP. Badania wschodnie w odniesieniu do Rosji nie wsparły wystarczająco ekspertyzami zarówno działalności niemieckich służb wywiadowczych (BND), jak też bezpośrednio w ramach doradztwa politycznego czołowych decydentów rządu federalnego oraz Bundestagu. Stąd też po dyskusji w latach 2015–2016 zdecydowano się na bazie – ogólnoniemieckich analiz wschodnich Uniwersytetu w Bremie – utworzyć nową placówkę badawczą nad Rosją i całym obszarem poradzieckim [zob. Universität Bremen 2017]. Decyzję w powyższej sprawie podjął Bundestag pod koniec 2016 r., a pod koniec marca 2017 r. powołano formalnie do życia nową placówkę badawczą w Berlinie – Centrum Badań Wschodnich



i Międzynarodowych (Zentrum für Osteuropa und Internationale Studien – ZOIS), które podlega bezpośrednio resortowi spraw zagranicznych (AA). Nawiązuje ona do dorobku badań podstawowych tradycyjnych niemieckich – Badań Wschodnich (Ostforschung) i zatrudnia kilkanaście młodszych naukowców o charakterze interdyscyplinarnym [por. szerzej Saper, 2017/21–22, s. 33–38]. Powstanie nowej placówki badawczej nie doprowadziło automatycznie do zaprzestania pełnienia dotychczasowych funkcji ekspertyzowo-doradczych w odniesieniu do Rosji przez centralne zespoły badawcze skupione – DGAP i SWP w Berlinie. Mimo krytycznej analizy polityki zagranicznej bezpieczeństwa ekip Putina po 2000 r. niemieckie badania wschodnie nie miały decydującego wpływu zarówno na ostateczny kształt polityki rosyjskiej rządu federalnego, a przede wszystkim w ocenie niemieckiej opinii wobec roli międzynarodowej Rosji w drugiej dekadzie XXI w.;

- Natomiast ważnym elementem oddziaływania Rosji na Niemcy w dobie kryzysu ukraińskiego stali Niemcy Rosyjscy (Russlanddeutsche). Określenie ich stanu liczebnego na terenie Niemiec w połowie drugiej dekady XXI w. szacuje się na ok. 3–4 mln. Większość z nich to potomkowie kolonistów rosyjskich, rozrzuconych po całym obszarze byłego ZSRR, którzy w większości wyjechali nie bez trudu do Niemiec na pobyt stały dopiero po rozpadzie ZSRR (1991). Ponad 80% tych przesiedleńców pochodzi z Rosji, Kazachstanu i Ukrainy. Natomiast często za Niemców rosyjskich uważają się także ludzie pochodzenia żydowskiego oraz innych narodów byłego ZSRR, którzy wraz z małżonkami i dziećmi posługują się jako pierwszym językiem rosyjskim oraz swoją socjalizację odbyli jeszcze w okresie radzieckim. Wtedy szacunki Niemców Rosyjskich wahają się nawet od 4–6 mln. Ok. 2 mln z nich w momencie przyjazdu do Niemiec nie przekroczyło 10 roku życia. W samym Berlinie zamieszkuje ok. 200 000 tak wymieszanej kategorii Niemców Rosyjskich. Sporo z nich nie zna wystarczająco języka niemieckiego i nie zostało zintegrowanych w społeczeństwie niemieckim. Od 2007 nieznaczna ich część wyjechała z powrotem do Rosji na zaproszenie rządu Federacji Rosyjskiej. Należy też podkreślić, iż blisko 150 000 Niemców Rosyjskich posiada podwójne obywatelstwo niemieckie i rosyjskie, a część z nich często wyjeżdża do Rosji. Sporo z nich posiada kontakty z rosyjskimi służbami specjalnymi [zob. Wie viele Russischsprachige leben in Deutschland, 31.04.2017]. Niemcy Rosyjscy w znacznej ilości preferują bezpośrednio oglądanie satelitarnej telewizji rosyjskiej, bądź też ogląda audycje wspomniane wyżej rosyjskie stacje telewizyjne

w Niemczech, czerpiąc z nich wiele spreparowanych informacji. Posiadają oni z reguły poglądy i orientację konserwatywną, preferując przed dziesięcioma latami w wyborach partię chadeckie, a tylko w mniejszym stopniu SPD. Po masowym napływie w 2015 r. nielegalnych uchodźców do Niemiec zdecydowana większość Niemców Rosyjskich przeszła na pozycje skrajnie prawicowe, kierując swoją sympatią polityczną do AfD, PEGIDY, NPD oraz innych ugrupowań skrajnie prawicowych w RFN. W 2016 r. uczestniczyli między innymi w masowych demonstracjach antymigranckich w Berlinie oraz innych większych miastach niemieckich przeciwko kanclerz Merkel. Na bazie tych protestów część działaczy z środowisk Niemców Rosyjskich podjęła liczne próby tworzenia szerszych organizacji oraz stowarzyszeń polityczno-społecznych o zabarwieniu konserwatywno-nacjonalistycznym, zmierza pozyskać ich jako wyborców AfD [Heinrich, 4.04.2016].

Dyplomacja rosyjska posiada możliwość wykorzystania Niemców Rosyjskich jako instrument do inscenizacji doraźnych oraz masowych akcji protestacyjnych przeciwko rządowi federalnemu w Berlinie. Przykładowo ambasada rosyjska i osobiście minister spraw zagranicznych S. Ławrow – postanowili wykorzystać sprawę rzekomego gwałtu na 13-letniej dziewczynce niemieckiej „Lizie” rosyjskiego pochodzenia w Berlinie, puszczając w ruch maszynę propagandową w mediach w Rosji oraz na terenie RFN bez oczekiwania na wyniki formalnego śledztwa policji berlińskiej, która całkowicie wykluczyła gwałt. Do tego celu część liderów Niemców rosyjskich, posiadających obok obywatelstwa niemieckiego również paszporty rosyjskie, zmobilizowało nawet kilkanaście tysięcy demonstrantów wśród Niemców rosyjskich przed Urzędem Kanclerskim Berlinie oraz w innych miastach niemieckich. Sprawa powyższa spowodowała między innymi wymianę not dyplomatycznych między Berlinem a Moskwą [por. Angeblich vergewaltigte 13-jährige, 30.01.2016].

W sumie można więc stwierdzić, że mimo konfliktu z Ukrainą oraz zastosowanych przez USA, UE i inne kraje zachodnie sankcji ekonomicznych, kierownictwo Rosji przywiązywało dużą wagę do utrzymywania bliskich kontaktów oraz zachowania możliwości oddziaływania na Niemcy jako czołowy kraju UE w różnych zakresach i płaszczyznach w latach 2014–2015. Kremlowi zależało też na tym, aby wśród społeczeństwa niemieckiego zachować w miarę możliwości korzystne oceny na temat swojej roli i pozycji międzynarodowej.

Z reprezentatywnych sondaży (1002 ankietowanych) sondaży think tanku w Berlinie DGAP w połowie 2017 r. na temat różnych aspektów

polityki Niemiec wobec Rosji oraz jej roli i pozycji międzynarodowej osiągnięto następujące wyniki:

- Wśród wewnętrznych priorytetów Niemiec w połowie 2017 r. – sprawa dążenia do poprawy stosunków Niemiec z Rosją znalazła się na 4 miejscu – 63% respondentów (po ochronie klimatu – 83%, prowadzenia dyplomatycznych negocjacji rozjemczych – 73% oraz zwalczania przyczyn nielegalnych migracji z Bliskiego Wschodu i Afryki – 71%) [zob. Deutschlands aussenpolitischen Prioritaeten, Juli /August, 2017, s. 5];
- Natomiast w maju 2017 r. DGAP zleciła do zbadania Instytutowi Demoskopijnemu Forsa szereg pytań na temat wpływu Rosji na politykę światową, z których wybieramy dwa:
  - 1) Pytanie „Jak duży jest wpływ Rosji na politykę światową”; odpowiedzi: duży – 57%, bardzo duży – 23% oraz bardzo ograniczony – 18%.
  - 2) „Jakie są źródła siły rosyjskiej w świecie”; odpowiedzi: wojsko oraz broń atomowa – 77%, bogactwo surowcowe – 75%, „autoritarny system sprawowania władzy” – „demokracji sterowanej” – 50%, położenie geograficzne – 46%, zdolność wywierania wpływu na przebieg wyborów w innych krajach – 35% [zob. Internationale Politik. Zeitschrift, Nr 3, Mai/Juni 2017].

W sumie można stwierdzić, iż wyniki wybiórczych badań sondażowych w Niemczech wskazują na zróżnicowaną, lecz w dużej mierze korzystną ocenę roli oraz pozycji międzynarodowej Rosji w społeczeństwie niemieckim.



## Rozdział 4

# Współpraca polsko-niemiecka w Unii Europejskiej

---

### 4.1. Droga do partnerstwa polsko-niemieckiego w UE

Proces zmierzający do partnerstwa polsko-niemieckiego był złożony tak w aspekcie dwustronnym, jak i europejskim, z racji doświadczeń historycznych, ujemnych następstw konfliktu Wschód-Zachód, znaczenia przemian ustrojowych po 1989 w Polsce dla zjednoczenia Niemiec w 1990 r. oraz odmiennego położenia i roli obu państw na arenie międzynarodowej [zob. Cziomer 1992a oraz Góralski 2007, s. 303–350].

Po „przełomie politycznym” w Polsce 1989 r. i pokojowym zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. doszło, na bazie ostatecznego uznania przez Niemcy polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz Bałtyku, w tzw. układzie granicznym z 14 listopada 1990 r., do stopniowej normalizacji i zbliżenia między obu państwami. W kwietniu 1991 r. otwarto granice dla bezwizowego ruchu osobowego oraz ustanowiono traktatem z 17 czerwca 1991 r. podstawy formalnoprawne całokształtu stosunków polsko-niemieckich. Od tej pory pierwszoplanowym celem w polityce zagranicznej Polski był „powrót do Europy” w celu osiągnięcia członkostwa w NATO i Unii Europejskiej.

Niemcy zasadniczo popierały aspiracje Polski w dążeniu do struktur euroatlantyckich od 1993 r. Wyrazem tego była formalna deklaracja Niemiec już w traktacie z 17 czerwca 1991 r. zarówno dla starań Polski odnośnie przystąpienia do układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi (artykuł 8 ust. 2), jak też dla jej przyszłego członkostwa w UE – „gdy tylko powstaną ku temu przesłanki” (artykuł 8 ust. 2). Z traktatu wyłączono bardzo złożone kwestie sporne – w sprawach majątkowych i obywatelstwa, które umieszczono w załącznikach.

Natomiast różnice interesów, kontrowersje i spory wzajemne uwidoczniły się w wymiarze współpracy dwustronnej, jak też w trakcie

procesu integracji Polski z UE w latach 90. i pierwszej oraz drugiej dekadzie XXI w. Można do nich zaliczyć przede wszystkim:

- doświadczenia historyczne Polski, roszczenia Związku Wypędzonych wobec Polski, kontrowersje wokół statusu mniejszości niemieckiej w Polsce oraz Polaków w Niemczech, odmienny stosunek prawny do pozostałego Polsce „majątku poniemieckiego” po 1945 r., utrzymywanie negatywnych stereotypów i uprzedzeń wzajemnych oraz szereg innych kwestii szczegółowych wynikających z obciążeń przeszłością;
- zróżnicowany poziom stabilności systemów politycznych, asymetrie rozwoju i dysproporcje potencjału gospodarczego obu państw, jak również odmienne położenie geopolityczne po 1989 r., a także wynikające stąd dla Niemiec i Polski odmienne zagrożenia oraz wyzwania bezpieczeństwa;
- różnice stanowisk podczas rozmów akcesyjnych 1998–2003 w odniesieniu do warunków członkostwa Polski w UE, dostępu Polaków do niemieckiego rynku pracy, długości okresów przejściowych, zwłaszcza w odniesieniu do zakupu ziemi w Polsce, oraz innych kwestii szczegółowych w relacjach dwustronnych;
- odmienne podejścia obu stron wobec forsowanego przez Niemcy Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, reform instytucjonalnych UE w latach 2003–2009, zwłaszcza w trakcie negocjacji nad wypracowaniem ostatecznego kształtu i wejścia w życie obowiązującego Traktatu lizbońskiego w latach 2007–2009;
- przemiany wewnętrzne w obu państwach na tle narastającego procesu globalizacji oraz kryzysu UE po 2010;
- periodyzację relacji polsko-niemieckich z uwzględnieniem ich roli i miejsca w UE w pierwszej oraz drugiej dekadzie XXI w. można ująć następująco:
  - a) lata 2005–2007 narastanie kontrowersji między rządami Prawa i Sprawiedliwości (PiS) a rządem CDU/CSU/SPD;
  - b) stopniowe przezwyciężenie napięć w okresie rządów Platformy Obywatelskiej (PO)/PSL 2007–2015;
  - c) kontrowersje i różnice stanowisk Polski oraz Niemiec w UE po zwycięstwie wyborczym i utworzeniu przez rząd PiS w 2015 [zob. szerzej Stolarczyk 2010, s. 517–593; Węc 2011; Malinowski 2015 oraz 2017].

### **Kontrowersje niemiecko-polskie w pierwszej dekadzie XXI w.**

Paradoksalnie już w latach 2002–2005 relacje polsko-niemieckie w okresie rządów koalicji SPD Zieloni z kanclerzem Schröderem były

obciążone licznymi kontrowersjami zarówno wokół wsparcia przez Polskę interwencji USA w Iraku (marzec 2003), zawetowania przez rząd mniejszościowy Sojuszu Lewicy Demokratycznej pierwszej wersji Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, w październiku 2003 r., w stosunkach bilateralnych (roszczenia odszkodowawcze Związku Wypędzonych BDV), jak i innych. Po poszerzeniu UE na wschód w 2004 r. pogarszały się warunki gospodarczo-społeczne w Niemczech i klimat stosunków polsko-niemieckich [zob. szerzej Cziomer 2005, s. 256 i nast.].

Po wyborze na rezydenta RP Lecha Kaczyńskiego jesienią 2005 r. oraz okresie mniejszościowego rządu Prawo i Sprawiedliwość (PiS), a następnie rządu koalicyjnego PiS/Samoobrona/Liga Polskich Rodzin, (LPR) w latach 2005–2007, doszło do dalszego pogorszenia stosunków polsko-niemieckich. Dominowały cztery problemy sporne, które strona polska stawiała jako warunek stopniowej poprawy relacji wzajemnych. A były to:

- 1) konieczność oceny oraz ewentualnej modyfikacji dotychczasowych podstaw traktatowych współpracy wzajemnej;
- 2) polityka pamięci historycznej i kontrowersji wokół działalności Powiernictwa Pruskiego, ziomkostw i Federalnego Związku Wypędzonych (BdV), a zwłaszcza projektu utworzenia w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniom;
- 3) polityka bezpieczeństwa energetycznego, głównie zaś budowy Gazociągu Północnego z Rosji do Greifswaldu dnem Bałtyku, w szerszym kontekście stosunków polsko-niemiecko-rosyjskich na tle współpracy UE z Rosją;
- 4) ogólnej wizji charakteru współpracy wielostronnej Polski z Niemcami, zwłaszcza w ramach NATO, UE oraz Trójkąta Weimarskiego.

**W pierwszej kwestii** czołowi politycy nowej ekipy rządzącej często krytykowali uległość dotychczasowych polityków i dyplomatów polskich wobec Niemiec. Głosili, aby z większą stanowczością reprezentować polskie interesy narodowe w relacjach polsko-niemieckich. W tym kontekście istotne znaczenie miała sprawa dalszego przedłużenia w 2007 r. Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., który wszedł w życie na początku 1992 r. i zgodnie z art. 38 ust. 2 następował automatycznemu przedłużeniu na okresy pięcioletnie „...jeśli żadna z Umawiających się stron nie wypowie go w drodze notyfikacji na rok przed upływem danego okresu obowiązywania”. Do postanowień podlegających – z punktu widzenia stanowiska nowej ekipy rządzącej – modyfikacji należały między innymi:

- sprawa równorzędnego traktowania mniejszości niemieckiej w Polsce i Polaków w Niemczech;

- kwestia niektórych pozycji prawnych RFN, wyrażonych między innymi w załączonych do traktatu z 17 czerwca 1991 r. listach, wyrażających odrębne punkty widzenia obu stron na sprawy majątku i obywatelstwa niemieckiego;
- sprawa bezpieczeństwa energetycznego Polski, zagrożonego między innymi planowaniem Gazociągu Północnego z Rosji do Niemiec.

**W drugiej kwestii** ekipa rządząca oskarżała Niemcy o stopniowe i systematyczne dążenie do relatywizacji pamięci historycznej, bowiem na jednej płaszczyźnie stawia się oprawców oraz ofiary II wojny światowej, doprowadzając do relatywizacji zbrodni III Rzeszy, a także nadmiernego eksponowania „zbrodni wypędzenia Niemców”. W tym kontekście odrzucano roszczenia odszkodowawcze Powiernictwa Pruskiego, obarczając rząd federalny i system prawny RFN, iż nie eliminuje tych zagrożeń w dostatecznym stopniu. Na stanowisko to nie wpłynęła zapowiedź, w 2004 r. w Warszawie, b. kanclerza G. Schrödera, iż RFN nie będzie tych roszczeń popierać przed Trybunałem Praw Człowieka w Strassburgu.

**W trzeciej kwestii**, ze względu na jednostronne uzależnienie Polski od dostaw gazu rosyjskiego (gazociąg Jamal II, 1999) oraz dążenie do ich dywersyfikacji, nowa ekipa rządząca przy szerszym poparciu opozycji i ekspertów bardzo krytycznie odniosła się do zainicjowanej przez b. kanclerza G. Schrödera i prezydenta W. Putina gazociągu z okolic Wyborga dnem Bałtyku do Greifswaldu. Od nowej kanclerz Angeli Merkel oraz rządu CDU/CSU/SPD oczekiwano anulowania powyższej inwestycji jako skierowanej przeciwko Polsce i uwzględnienia w relacjach niemiecko-rosyjskich interesu Polski. Z drugiej strony nowa ekipa rządząca PiS znalazła się w o tyle gorszej sytuacji, że nowy rząd nie tylko utrzymywał dobre stosunki z Rosją, lecz doprowadził do poprawy oraz zacieśnienia współpracy z USA. Zaproponowane przez Merkel rozmowy polsko-niemieckie na temat ewentualnego przyłączenia się Polski do budowy gazociągu północnego nie doprowadziły do zmiany negatywnego stanowiska Polski w tym zakresie. Odwołanie w ostatniej chwili przez prezydenta RP konsultacji w ramach Trójkąta Weimarskiego, w lipcu 2006 r. w Weimarze<sup>1</sup>, zostało krytycznie ocenione przez wszystkich byłych ministrów spraw zagranicznych Polski z lat 1989–2006. W stosownym oświadczeniu podkreślali oni, że Polska pozbawia się możliwości aktywizacji swej polityki europejskiej, chociażby w formie luźnych dyskusji i wymiany poglądów, które są niezbędne w celu wypracowania wspólnych stanowisk w wielu kwestiach istotnych dla wszystkich stron.

<sup>1</sup> Konsultacje w ramach Trójkąta Weimarskiego odbyły się na początku grudnia 2006 r.



Na początku swej kadencji prezydent RP Lech Kaczyński i dyplomacja polska ostentacyjnie pomniejszały znaczenie Niemiec jako partnera i sąsiada Polski. Wyrazem tego było preferowanie oficjalnych wizyt inauguracyjnych prezydenta RP obok Brukseli i USA w innych stolicach zaprzyjaźnionych państw europejskich. Do Berlina udał się on dopiero na początku marca 2006 r. Wydaje się jednak, że w kierownictwie polskim od jesieni 2006 r. pojawiła się refleksja odnośnie potrzeby zmiany polityki wobec Niemiec. Świadczy o tym wywiad prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego z połowy października 2006 r., w którym stwierdził między innymi: „Problemy w stosunkach polsko-niemieckich też nie zaczęły się podczas mojej kadencji. Ale przyznaję, jest zasadnicza różnica między Niemcami sprzed roku i Niemcami dzisiejszymi. Pani kanclerz doprowadziła do wzmocnienia pozycji swojego kraju na arenie międzynarodowej: zacieśniła więzy ze Stanami Zjednoczonymi, nie psując jednocześnie stosunków z Moskwą. To bardzo umocniło pozycję Niemiec także w Unii Europejskiej. Ten fakt musimy brać pod uwagę, uwzględniając wszystkie jego skutki. Unia Europejska nie może być zdominowana przez jedno państwo. Nie możemy zapominać, że Polska jest szóstym pod względem wielkości krajem UE. Nie zamierzam udawać, że Polska jest mocarstwem, jednak musimy twardo bronić naszych interesów. Poza tym między naszymi krajami powinny obowiązywać stosunki partnerskie, a Niemcy działają niestety na zasadzie: kto silniejszy, ten lepszy. Tutaj jest pewna asymetria” [zob. Kaczyński, 13.10.2006].

- Bardzo krytycznie nowe kierownictwo polskie oceniało budowę przez Niemcy i Rosję gazociągu północnego dnem Bałtyku z Wyborga do Greifswaldu. Jako typową asymetrię w powyższym wywiadzie prezydent RP wymienił przywileje wyborcze dla mniejszości niemieckiej w Polsce, która nie musi przestrzegać bariery progu wyborczego, wprowadzając dzięki temu regularnie w ostatnich latach dwóch posłów do Sejmu. Przywileju takiego nie posiadają Polacy zamieszkujący w Niemczech. Politycy koalicjanta PiS – LPR postulowali zniesienie powyższego przywileju wyborczego dla mniejszości niemieckiej, co wywołało poruszenie w Niemczech. Podczas spotkania na szczycie UE w Helsinkach, w połowie września 2006 r., premier Jarosław Kaczyński zapewnił kanclerz Merkel, że Polska nie zamierza uszczuplić tych praw mniejszości niemieckiej w Polsce, choć zwrócił uwagę na fakt, iż Polacy w Niemczech nie są uznawani za mniejszość. Na marginesie należy zauważać, że kwestia ta występuje w stosunkach polsko-niemieckich od chwili podpisania i ratyfikacji przez oba państwa traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Istota problemu tkwiła jednak w tym, że

w odróżnieniu od Niemców, w Polsce Polacy w Niemczech stanowią jedną z wielu grup etnicznych i są traktowani jako cudzoziemcy. RFN odrzucała natomiast wliczanie do mniejszości polskiej tzw. późnych przesiedleńców w oparciu o kryterium językowe, którzy ubiegali się zarówno o wyjazd na pobyt stały do RFN, jak też o niemiecką przynależność państwową. Polacy są rozproszeni po całym terytorium Niemiec. Ponadto ich organizacje są skłócone i rozbite, nie mogąc, zgodnie z prawem wyborczym, uzyskać poparcia politycznego, w tym zwłaszcza podczas wyborów, gdzie mogliby prawnie zorganizować się wyłącznie na szczeblu krajowym (landów).

- Problemy powyższe zostały omówione podczas konsultacji polsko-niemieckich szefów rządów obu państw (A. Merkel i J. Kaczyński) 30 października 2006 r. Obie strony utrzymały odmienne stanowisko we wszystkich istotnych sprawach, z których ważkie znaczenie miały:

**po pierwsze** – odrzucenie przez kanclerz Merkel propozycji zawarcia przez Niemcy i Polskę układu międzynarodowego odnośnie rezygnacji z wzajemnych roszczeń finansowych;

**po drugie** – odrzucenie przez premiera Kaczyńskiego propozycji niemieckiej odnośnie załagodzenia negatywnego stanowiska Polski przeciwko budowie przez Niemcy i Rosję gazociągu bałtyckiego za cenę uzyskania ze strony Berlina gwarancji płynności dostaw gazu z innych źródeł;

**po trzecie** – Polska wstępnie oceniała pozytywnie propozycje Niemiec w odniesieniu do reformy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), umożliwiającej między innymi zbliżenie Ukrainy do UE oraz zacieśnienie różnych form współpracy wzajemnej.

W oficjalnym stanowisku rządu federalnego w Berlinie po zakończeniu wizyty premiera RP wyeksponowano przede wszystkim:

- potrzebę uzyskania przez Polskę gwarancji dostaw gazu ziemnego w przyszłości, uzupełniona deklaracją podjęcia przez Niemcy – w ramach prezydencji w UE w pierwszym półroczu 2007 r. – kwestii wypracowania zasad funkcjonowania wspólnego rynku energetycznego dla wszystkich państw członkowskich UE, w tym dla Polski i państw bałtyckich;
- rząd federalny potwierdził odmowę udzielenia jakiegokolwiek poparcia dla indywidualnych roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski, w tym także w ramach tzw. Powiernictwa Pruskiego. Odrzucił jednak propozycję Kaczyńskiego odnośnie podpisania stosownej umowy międzynarodowej w sprawie wzajemnych rezygnacji przez oba rządy: 1) z reparacji wojennych, 2) wszelkich roszczeń odszko-

dowawczych Niemców wobec Polski i Polaków. Takie porozumienie skomplikowałoby bowiem powyższą kwestę jeszcze w większym stopniu, niż jest ona w obecnym stanie [Cziomer 2010, s. 228 i nast.].

Niemcy chciały przenieść kwestie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych w 2007 r. na forum UE. W żadnej mierze nie zamierzały zrezygnować z budowy gazociągu bałtyckiego ze względu na ogromny wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny w średnio- i długofalowej perspektywie. Natomiast odnowa dyskusji nad sprawą reparacji i odszkodowań z Polską wynikała z faktu, iż Niemcy nie widziały potrzeby konkretnych działań, poza odrzucaniem wsparcia Powiernictwa Pruskiego. Równocześnie nie były skłonne wziąć odpowiedzialność za indywidualne roszczenia obywateli niemieckich, zwłaszcza tzw. późnych przesiedleńców (Spätaussiedler) z Polski do RFN w latach 70. i 80., wobec Polaków i władz polskich, którzy posiadają w odniesieniu do pozostawionego mienia w Polsce odpowiednie podstawy prawne. Chodzi tutaj wyłącznie o pojedyncze spory majątkowe i odnośnie nieruchomości w Polsce, o których mogą jedynie rozstrzygać sądy polskie [por. szerzej Cziomer 2010, s. 71–104].

#### 4.2. Ewolucja współpracy polsko-niemieckiej w UE w latach 2005–2015

Od drugiej połowy 2005 r. coraz ważniejsze miejsce w relacjach polsko-niemieckich miały kwestie europejskie, zwłaszcza sprawa dalszej reformy i poszerzenia UE na wschód. Polska już w końcowej fazie mniejszościowych rządów SLD 2004/2005 zajmowała coraz bardziej sceptyczne stanowisko wobec UE. Wynikało to ze wzrostu nastrojów populistycznych i antyunijnych nie tylko w PiS, Samoobronie i Lidze Polskich Rodzin, ale także w opozycyjnej wówczas Platformie Obywatelskiej (PO), gdzie jeden z jej ówczesnych liderów uzyskał w Sejmie niemal powszechne poparcie za sformułowane hasła – „Nicea, albo śmierć” (Rokita 2003). Odrzucenie Traktatu Reformującego (TRE) UE w referendum we Francji i Niemczech, wzrost nastrojów populistycznych oraz eurosceptycznych w 2005 r. w UE doprowadziły do przerwania prac wokół ratyfikacji TR UE, wykorzystując zainicjowaną przez Wielką Brytanię tzw. przerwę refleksyjną, która trwała aż do końca 2006 r. W międzyczasie liczba państw ratyfikujących wzrosła do 18, a Niemcy jednoznacznie forsowały potrzebę podjęcia prac nad modyfikacją TR UE oraz możliwość jego wdrożenia pod koniec 2008 r. Doprowadziło to dodatkowo do wzrostu napięć w stosunkach polsko-niemieckich. Polska chciała z prestiżowych względów utrzymać się w Radzie Europejskiej.

Niemcy, jako sprawujące funkcję przewodniczącego w Radzie Europejskiej UE w pierwszej połowie 2007 r., doprowadziły w 50. rocznicę podpisania Traktatów rzymskich w Berlinie, 25 marca 2007 r., do przyjęcia przez wszystkich przywódców państw członkowskich, w tym prezydenta RP, uroczystej deklaracji, postulującej rychłe podjęcie prac nad założeniami TRUE<sup>2</sup>. Po wspólnej deklaracji 27 państw, na posiedzeniu Rady Europejskiej (w czerwcu 2007), został on uzgodniony oraz ostatecznie zatwierdzony przez konferencję międzypaństwową w 2008 r. w Lizbonie, podczas prezydencji Portugalii TRUE. Stworzyło to przesłanki do wejścia w życie, po ratyfikacji, w roku 2009 tzw. Traktatu lizbońskiego, kiedy to tracił ważność faworyzowany przez Polskę Traktat nicejski. W tym kontekście warto podkreślić, że w pierwszej połowie 2007 r. zaplanowano przegląd wydatków budżetu unijnego na lata 2007–2013, którego Niemcy były największym płatnikiem, a Polska największym beneficjentem. Nie pozostało to bez wpływu na konieczność ustosunkowania się Polski do nowych propozycji niemieckich. W wyniku intensywnych konsultacji prezydenta i premiera RP z kanclerzem Angelą Merkel, 16–17 marca w 2007 r. w Polsce, Warszawa zaakceptowała podjęcie dyskusji nad modyfikacją nowego dokumentu jako zrębu przyszłego TR UE. Był to sygnał woli kompromisu ze strony Polski, która wykorzystując powstałą sytuację do forsowania wielu korzystnych dla siebie postulatów, z których najważniejszymi były:

- możliwość utrzymania w wielu głosowaniach w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej prawa weta;
- odrzucanie forsowanego przez Niemcy głosowania większościowego, opartego na kryterium tzw. podwójnej większości; preferowanie wersji nazwanej „pierwiastek jagielloński”, polegającej na zredukowaniu bezwzględnej większości ludności do pierwiastka, co znacznie osłabiłoby pozycję Niemiec (wg uzgodnionego w 2004 r. projektu TR UE Niemcom przysługiwałyby w Radzie UE 82, a Polsce 38 głosów, a w myśl polskiego projektu „pierwiastka jagiellońskiego” Niemcom miało przypadać 9 głosów, a Polsce 6);
- uzyskanie korzystnego dla siebie sformułowania w przyszłej Karcie Energetycznej UE, co pozwoliłoby Polsce uzyskać większe gwarancje bezpieczeństwa energetycznego przy równoczesnym wycofaniu jej weta z 2006 r. wobec nowego układu o współpracy i kooperacji UE z Rosją;

<sup>2</sup> Propozycje wstępne zmierzały głównie do tego, aby z dawnej treści TKE przenieść do nowego dokumentu tylko jego I i II część, pozwalające między innymi na usprawnienie funkcjonowania i mechanizm podejmowania decyzji oraz ustalenie urzędów prezydenta i ministra spraw zagranicznych UE.

- wprowadzenie głosowania w myśl zasady potrójnej większości w Radzie UE dopiero w 2017 r., przy równoczesnym wycofaniu się Polski na wzór brytyjski z przyjęcia postanowień Karty Praw Podstawowych [zob. szerzej Cziomer 2010, s. 198 i nast.].

Zgoda Polski na forsowany przez Niemcy i zdecydowaną większość państw członkowskich TR UE nie doprowadziła do zbliżenia i porozumienia między Polską a Niemcami, ani w sprawach integracji europejskiej, ani problemów dwustronnych. Doszło do tego po rozpadzie koalicji PiS/Samoobrona/LPR w lecie, a następnie po przegraniu przedterminowych wyborów parlamentarnych przez PiS jesienią 2007 r. i utworzeniu nowej koalicji centrowo-prawicowej – PO/PSL z premierem Donaldem Tuskiem.

Powyższa zmiana polityczna w Polsce nie tylko doprowadziła do większego otwarcia w stosunkach dwustronnych z Niemcami, ale znacznie zmieniła stanowisko koalicji PO/PSL do TR UE. Został on ratyfikowany przez Sejm i Senat 1 oraz 2 kwietnia 2008 r. Natomiast prezydent Kaczyński, wykorzystując negatywny wynik referendum wobec TR UE w Irlandii, uzależnił swój podpis pod dokumentem ratyfikacyjnym od ponownego wyniku referendum, co nastąpiło na początku października 2009 r. W ten sposób prezydent Kaczyński podpisał powyższy dokument ratyfikacyjny kilka dni wcześniej przed prezydentem Czech, jako jednym z najbardziej eurosceptycznych polityków w Europie. Natomiast prezydent Niemiec H. Köhler, ze względu na przedłużające się orzeczenie FTK, podpisał dokument ratyfikacyjny tuż po wyborach do Bundestagu oraz utworzeniu nowej koalicji CDU/CSU/ FDP – 10 października 2009 r. Na skutek tych działań TR UE wszedł w życie 2 grudnia 2009 r. [zob. Węc 2011].

W układzie koalicyjnym CDU/CSU/FDP, z 26 października 2009 r., współpraca z Polską znalazła się w rozdziale poświęconym sąsiadom Niemiec w UE, tuż za podkreśleniem znaczenia stosunków niemiecko-francuskich. Zaznaczono między innymi, że: „...Chcemy nadal pogłębiać bliską przyjaźni i współpracę z Polską, wykorzystując intensywnie możliwości Trójkąta Weimarskiego. Zaangażujemy się w to, aby ze współpracy niemiecko-polskiej wychodziły nowe impulsy dla jedności europejskiej. Równocześnie cenimy wysoko znaczenie przyjaznych, opartych na zaufaniu i skierowanych w przyszłość stosunków z naszymi pozostałymi sąsiadami” [zob. Koalitionsvertrag 2009, s. 114].

Ukłonem pod adresem Polski była pierwsza inauguracyjna wizyta zagraniczna ministra Westerwelle w Warszawie pod koniec października 2009 r. Chciał on w ten sposób podkreślić wysoką pozycję Polski zarówno w stosunkach dwustronnych, jak też polityce europejskiej

Niemiec. Ze strony polskiej charakter współpracy z Niemcami poruszył szerzej minister spraw zagranicznych Radek Sikorski w swoim exposé sejmowym na temat zadań polityki zagranicznej Polski 6 kwietnia 2010 r. Sikorski wymienił współpracę z Niemcami zarówno w kontekście UE, jak też bilateralnym po stosunkach z USA, stwierdzając między innymi:

„Unia Europejska to system naczyń połączonych. We wspólnocie istnieją różne konfiguracje państw, które – jak na przykład «motor niemiecko-francuski» – mają na celu udroźnienie i przyspieszenie procesu negocjacyjnego w Unii. Polska również należy do tego rodzaju konfiguracji, manifestując przy tym swój status państwa o dużym potencjale – czego wyrazem jest m.in. udział w **Trójkącie Weimarskim**, a zarazem kraju solidaryzującego się z państwami regionu. Polska potrafi tworzyć koalicje państw członkowskich. W debacie klimatycznej nie tylko zaproponowaliśmy lepsze rozwiązania, ale zmobilizowaliśmy koalicję kilkunastu krajów i zmodyfikowaliśmy pakiet zobowiązań klimatyczno-energetycznych. W zgodzie z naszym interesem, będziemy kreować także inne polityki unijne. Sprawdzianem naszej skuteczności będzie **polska prezydencja** w Unii w 2011 roku. Przygotowania do niej są zaawansowane. W kwestiach bilateralnych, widzimy możliwość podniesienia stosunków między Polską a **Niemcami** do poziomu intensywnego partnerstwa strategicznego. Dorobek minionych 20 lat pojednania i ścisłej współpracy, w tym aktywnego promowania przez Republikę Federalną Niemiec polskiego członkostwa w Unii i w NATO, potwierdził w naszych oczach wiarygodność Niemiec. Dziś Polacy nie boją się już Niemców. Niemcy są największym partnerem gospodarczym Polski, krajem z którym łączą nas bliskie stosunki polityczne i kulturalne. W ramach przeglądu realizacji Traktatu Polsko-Niemieckiego, szukać będziemy lepszych sposobów realizacji praw mniejszości polskiej w Niemczech i nauczania języka polskiego” [Cziomer 2010, s. 248].

Przedstawione w układzie koalicyjnym CDU/CSU/FDP stanowisko wobec Polski było szersze i bardziej przyjazne niż lakoniczne sformułowanie w układzie koalicyjnym Wielkiej Koalicji CDU/CSU/ SPD z 11 listopada 2005 r., w którym nie wymieniono Polski, tylko kooperację w ramach Trójkąta Weimarskiego w następującym kontekście: „...Współpraca francusko-niemiecka pozostanie ważnym i niezbędnym impulsem i będzie ważną wskazówką dla naszych partnerów w UE. Niezależnie od tego chcemy nadal intensyfikować i nadać nową jakość kooperacji z naszymi sąsiadami i nowymi członkami (UE-EC), tak jak w Trójkącie Weimarskim” [zob. Cziomer 2005, s. 126–127].

Poniżej ograniczono się do wybiórczego zasygnalizowania głównych tendencji kontrowersji polsko-niemieckich, zarówno w aspekcie bilateralnym, jak też europejskim XXI w.

### **Poszukiwanie nowej formuły współpracy polsko-niemieckiej**

W cytowanym wyżej fragmencie exposé sejmowym ministra Sikorskiego z początku kwietnia 2010 r. została zawarta ważna sugestia odnośnie potrzeby nadania współpracy z Niemcami charakteru „intensywnego partnerstwa strategicznego”. Na marginesie, do tej pory nie było uzgodnionej formuły wspólnej koncepcji współpracy między Niemcami a Polską. W dłuższej perspektywie nie sprawdziły się bowiem ani początkowa formuła niemiecka – „pojednania i porozumienia z Polską” (Versoehnung und Verstaendigung mit Polen), uznana już w drugiej połowie lat 90. dosyć powszechnie jako „kicz pojednania”, ani sformułowana w 1990 r. przez pierwszego ministra spraw zagranicznych RP, Krzysztofa Skubiszewskiego, koncepcja „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów” (deutsch-polnische Interessengemeinschaft). To drugie sformułowanie nie znalazło się w żadnym oficjalnym dokumencie niemieckim, mimo iż obie strony podpisały już w 1997 r. ważną umowę o regularnych konsultacjach międzyrządowych co dwa lata [Cziomer 2005, s. 191].

Trudne do przyjęcia okazały się od początku XXI w. próby określenia charakteru zmieniających się relacji niemiecko-polskich jako w pełni „normalnych”. Cała trudność polegała na tym, że między innymi dzięki poparciu Niemiec Polska stała się formalnie członkiem, a więc ich sojusznikiem w NATO (1999) oraz partnerem w UE (2004). Jak zostało już zaznaczone, mimo osiągnięcia przez Polskę podobnego do Niemiec formalnego statusu w obydwóch strukturach euroatlantyckich, obie strony nie zdołały uzgodnić swoich wspólnych interesów i celów, ani w aspekcie bilateralnym, ani euroatlantyckim. Według przyjętych powszechnie kryteriów sama definicja „partnerstwa strategicznego” w polityce jednego państwa wobec drugiego winna oznaczać:

- pragmatyczną, bilateralną współpracę, wolną od nierozwiązanych problemów;
- perspektywiczne myślenie nastawione na realizację długookresowych celów;
- więzi historyczne warunkujące obecną współpracę;
- zaufanie partnerów i wspólne wartości [zob. Stemplowski 2002/10, s. 5–14].

Pomijając szczegółową analizę złożonej współpracy niemiecko-polskiej pod koniec pierwszej dekady XXI w. można stwierdzić, że przyjęcie

wykładni realizacji polityki „partnerstwa strategicznego” przez większość klasy politycznej w obu państwach okazało się być bardzo trudne w realizacji. Mimo wielu wysiłków w kierunku zbliżenia utrzymują się bowiem poważne różnice i asymetrie polsko-niemieckie w polityce zagranicznej oraz bezpieczeństwa.

### **Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej w UE**

Formułowanie perspektyw współpracy polsko-niemieckiej w ramach UE należy do zadań niezwykle trudnych oraz złożonych, i wiąże się z dyskusją wokół implikacji następstw globalizacji dla nowego układu sił, a także ładu międzynarodowego. W poniższej krótkiej prezentacji chodzi w pierwszym rzędzie o postawienie bardzo ogólnych pytań i ocen, niż dokonanie kompleksowych, pogłębionych analiz poszczególnych problemów.

### **Trójkąt Weimarski**

Ożywienie współpracy polsko-niemiecko-francuskiej w ramach **Trójkąta Weimarskiego**, postulowane przez koalicję CDU/CSU/FDP z 26 października 2009 r., jak też ministra Sikorskiego z 2010 r. może być rozpatrywane w różnych aspektach:

- długofalowo, jako perspektywa zacieśnienia bliskiej współpracy Polski z Francją na wzór zbliżenia francusko-niemieckiego z 1963 r. w ramach Trójkąta Weimarskiego z 1991 r.; liczne spotkania parlamentarzystów, przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych, w lutym 2010 r. w Berlinie i Warszawie, stanowiły pierwszy krok w kierunku ożywienia współpracy trójstronnej, która w latach 2006–2009 uległa znacznemu osłabieniu, a na określonych szczeblach nawet zanikowi [zob. szerzej geneza i ewolucja: Koszel 2007];
- dotyczyły one takich kluczowych kwestii jak: funkcjonowanie UE po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego, jej dalsze poszerzenie o potencjalnych nowych członków. O ile przykładowo parlamentarzyści polscy byli za możliwie szybkim zakończeniem rozmów akcesyjnych z Turcją i przyznaniem Ukrainie statusu państwa stowarzyszonego, to przedstawiciele z Francji i Niemiec zajmowali bardziej ostrożne i wyważone stanowisko. Wymaga to zatem nasilenia spotkań i dyskusji, w toku których po wyczerpującej wymianie argumentów można stopniowo dojść do uzgodnienia poglądów, a następnie stanowisk w celu wypracowania określonej strategii działania.

Kluczową sprawą w powodzeniu aktywizacji konsultacji w ramach Trójkąta Weimarskiego będą miały dwa czynniki: próba określenia przez Polskę, Niemcy i Francję wzajemnych interesów oraz celów



w dalszym rozwoju procesu integracji europejskiej, aby bardziej skutecznie podejmować wspólne działania. Koncentracja na sprawach europejskich była ważna zarówno w kontekście uzgadniania i wdrażania „Agendy Europa 2020”, jak też zbliżającej się prezydencji Polski w UE w 2011 r. Minister Sikorski przeceniał zapewne możliwości Polski jako pewnego zwornika między państwami członkowskimi regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz Niemcami i Francją, ponieważ koalicje państw UE są bardzo zmienne. Stąd też w interesie Polski leżało opracowanie realistycznego programu działań i podjęcie próby instytucjonalizacji Trójkąta Weimarskiego, uwzględniając przy tym doświadczenia współpracy polsko-niemiecko-francuskiej po 2006 r.

Należy zgodzić się z krytyczną oceną Bogdana Koszela działalności Trójkąta Weimarskiego w latach 2007–2015. Mimo ożywienia współpracy polsko-niemieckiej nie udało się doprowadzić do zbliżenia, uzgodnienia interesów oraz pogłębienia kooperacji Polski z Francją. W tym kontekście spotkania w ramach Trójkąta Weimarskiego na różnych szczeblach miały rutynowy charakter [zob. Koszel 2015/10, s. 36–38]

### **Bezpieczeństwo energetyczne**

Mimo wzajemnego uzależnienia się od zewnętrznego importu surowców energetycznych Polska i Niemcy w istotny sposób różnią się zarówno w ocenie zagrożeń, jak też dywersyfikacji ich dostaw. Poniżej ograniczam się do własnej oceny przesłanek polityki bezpieczeństwa energetycznego Niemiec rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD po 2005 r. w kontekście niemiecko-polskich kontrowersji wokół sposobu pojmowania bezpieczeństwa energetycznego UE na tle budowy Gazociągu Północnego (Nordstream). Będzie to miało także znaczenie w kontekście planowanej budowy jego drugiej nitki po 2017 r.

Ze względu na swój potencjał gospodarczy oraz wzrastające zapotrzebowanie na energię, Niemcy odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki i bezpieczeństwa energetycznego UE. Znalazło to wyraz w programie i działalności prezydencji Niemiec w Radzie Europejskiej w I półroczu 2007 r. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 8–9 marca 2007 r. Niemcy częściowo przevorsowały niektóre elementy swojej koncepcji polityki energetycznej UE, której cel winien się koncentrować na trzech zasadach:

- 1) bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego;
- 2) zdolności do zachowania konkurencyjności na rynku energetycznym;
- 3) przestrzegania wymogów ochrony środowiska naturalnego.

Państwa członkowskie UE zachowały suwerenność w zakresie polityki energetycznej, zobowiązując się generalnie do podniesienia wydajności energetycznej o 20%, przy równoczesnym dążeniu do dalszej redukcji gazów cieplarnianych do 2020 r. – od 20% do 40%, oraz zwiększenia odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym o 20%. Pierwsze oceny możliwości realizacji założonych celów są wstrzemięźliwe. Wprawdzie naukowcy niemieccy widzą potrzebę większej i lepszej koordynacji polityki energetycznej UE wobec Rosji, ale bardzo sceptycznie oceniają możliwość wzmocnienia konkurencyjności na rynkach energetycznych UE. W czołowych państwach unijnych Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Hiszpanii oraz Holandii dochodzi raczej do renacjonalizacji oraz protekcji rządów w stosunku do głównych koncernów energetycznych. Będzie to wpływało na postawę Niemiec, które z jednej strony zainteresowane są możliwością importu gazu ziemnego i ropy naftowej bezpośrednio z Azji Środkowej, ale z drugiej – sprzyjają rozbudowie infrastruktury połączeń tranzytowych z Rosji do Niemiec i innych państw Europy Zachodniej. Niemcy opowiadały się zdecydowanie za wprowadzeniem od 1 lipca 2007 r. częściowej liberalizacji rynku energetycznego w UE. Obejmie ona jednak wyłącznie swobodny dostęp konsumentów do rynku gazowego i elektrycznego, co mogło średniofalowo ułatwić zespolenie się europejskich rynków energetycznych w tym zakresie. W celu podniesienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w UE rząd RFN postulował podjęcie takich działań jak:

- poważne zwiększenie nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę energetyczną w skali europejskiej i globalnej. Do 2030 r. mogą one osiągnąć wartość do 4,3 bilionów \$;
- budowa i modernizacja winna się koncentrować głównie na rozbudowie infrastruktury przygotowanej na import gazu płynnego (LNG), której koszty w skali całego świata mogą wynieść do 2030 r. 3,9 bilionów \$;
- dążenie do utrzymywania dobrych kontaktów politycznych przez państwa UE zarówno z producentami, jak też krajami kontrolującymi szlaki przesyłowe gazu i ropy naftowej.

Niemcy sceptycznie odniosły się do propozycji rządu RP odnośnie ustanowienia, w ramach UE, na bazie solidarności między państwami członkowskimi „energetycznego NATO” z początku 2006 r. Główne argumenty niemieckie przeciwko przyjęciu propozycji polskiej można ująć następująco:

- istnieje konieczność wyjścia poza ramy NATO i struktur transatlantycznych przy rozwiązywaniu złożonych kwestii bezpieczeństwa energetycznego w Europie;

- dążenie do osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego wymaga wy-negocjowania „Karty Energetycznej” UE-Rosja, przy utrzymaniu dialogu energetycznego z Moskwą, mimo założenia przez Polskę weta przeciwko negocjowaniu nowego traktatu o współpracy UE-Rosja pod koniec 2006 r. [Polska zapowiedziała odejście od weta dopiero w marcu 2008 r. po częściowym zniesieniu przez Rosję embarga na produkty polskie, co zostało zrealizowane w ciągu kilku miesięcy – uwaga E.C.];
- przy kształtowaniu „solidarności energetycznej” w ramach UE istnieje konieczność wypracowania stosownych mechanizmów, które uwzględnią działanie w sytuacjach kryzysowych, np. udzielenie pomocy na wypadek wystąpienia niedoborów zaopatrzenia energetycznego w UE, w tym w Polsce;
- wymaga to nie tylko współdziałania państw, ale koncernów energetycznych oraz krajów produkujących i posiadających na korytarze transportowe surowców energetycznych.

Nie odrzucając dywersyfikacji dostaw gazu do UE, specjaliści niemieccy od dłuższego czasu krytycznie oceniali także hipotetyczne koncepcje dodatkowego transportu ropy naftowej z Kazachstanu i Azerbejdżanu do Odessy, ze względu na brak gwarancji zdobycia wystarczającej ilości importowanej ropy naftowej. Natomiast pospieszną decyzję Ukrainy o budowie naftociągu Odessa–Brody określano niekiedy jako „strategiczną pustkę”, rozumiejąc również stanowisko Polski w ociąganiu się z budową ropociągu Brody–Płock od początku XXI w. Gazociąg powyższy byłby pożądany i celowy zarówno dla Polski, jak i całej UE, ale pod warunkiem, że w sposób wiarygodny zagwarantowane zostaną systematyczne i ciągłe dostawy z rejonu Morza Kaspijskiego lub Azerbejdżanu. Takiej gwarancji planowany gazociąg nie daje. Na marginesie, Polska, mimo licznych deklaracji w latach 2006–2007, nigdy nie zaangażowała się w rozbudowę powyższej inwestycji do Płocka.

- oficjalnie rząd federalny na czele z kanclerz Merkel solidarnie występował przeciwko polityce monopolistycznej Gazpromu w odniesieniu do UE, ale zarazem realistycznie zakładał, iż nie należy rezygnować z prób poszukiwania kompromisu energetycznego oraz trwałego zabezpieczenia dostaw surowców energetycznych, w tym gazu ziemnego, poprzez podpisanie z Rosją długo negocjowanej Karty Energetycznej UE-Rosja. Niektórzy eksperci niemieccy sceptycznie oceniają gwarancję bezpiecznych dostaw gazu ziemnego z Rosji i postradzieckiej Azji Środkowej do Europy Zachodniej i Niemiec w dłuższej perspektywie czasowej. Wynika to przede wszystkim z coraz większego zainteresowania Rosji i niektórych krajów Azji Środkowej

dostawami gazu ziemnego oraz ropy naftowej do Chin. Odm inną koncepcję podniesienia bezpieczeństwa zaopatrzenia Europy w gaz ziemny mają ekonomiści niemieccy, postulujący rozbudowę w UE terminali przygotowanych do przyjmowania dostaw gazu płynnego. Może to być alternatywa w przypadku ograniczenia lub załamania się płynności dostaw rosyjskiego gazu ziemnego do Europy z Rosji i w WNP;

- niemieckie koła gospodarcze i koncerny energetyczne, jak też związani z nimi eksperci, widzą możliwość uwzględnienia oraz realizacji polskiego postulatu odnośnie zwiększenia dywersyfikacji dostaw rosyjskiego gazu do Polski poprzez podłączenie dodatkowego gazociągu z Polski do linii przesyłowych gazu blisko granicy polsko-niemieckiej, koło Frankfurtu nad Odrą, gdzie na terenie Niemiec łączą się nitki gazociągów z Rosji oraz Norwegii. Stosowną propozycję przedłożył w Warszawie koncern WINGAS TRANSPORT w lipcu 2007 r. Propozycja powyższa została odrzucona przez rząd PiS ze względów polityczno-strategicznych.

Po utworzeniu, w wyniku wyborów parlamentarnych 21 października 2007 r., nowego rządu PO/PSL doszło do nowego otwarcia i rozpoczęcia dialogu polsko-niemieckiego. Jednak ani exposé premiera Tuska na forum Sejmu w połowie listopada 2007 r., ani wizyta nowego ministra spraw zagranicznych RP Sikorskiego w Berlinie, 6 grudnia 2007 r., nie przyniosła żadnych rozstrzygnięć. Inauguracyjna wizyta premiera Tuska w Berlinie i jego rozmowy z kanclerz Merkel 11 grudnia 2007 r. nie doprowadziły do żadnego przełomu w kwestii kontrowersji wokół Gazociągu Północnego. Polska zgodziła się jedynie na rychłe przeprowadzenie rozmów na szczelbu ministrów gospodarki lub ich przedstawicieli w Warszawie [zob. Pressekonferenz Merkel-Tusk, 11.12.2007].

Rząd PO/PSL po 2008 r. odrzucał bezpośrednie zaangażowanie Polski w budowę gazociągu bałtyckiego, sondując szereg kwestii szczegółowych w sprawie uzyskania gwarancji zaopatrzenia w surowce energetyczne Polski z zasobów i magazynów UE, w tym niemieckich, na wypadek pojawienia się sytuacji kryzysowych w dostawach rosyjskich. Nie można wykluczyć budowy przez Gazprom i koncerny niemieckie postulowanej drugiej nitki gazociągu Jamal II. Warunkiem politycznym byłaby nie tylko dalsza poprawa stosunków tych krajów z Rosją, ale dodatkowe określenie warunków partycypacji w kosztach budowy, ustalenia wysokości dostaw, cen oraz odbiorców gazu i szereg innych kwestii szczegółowych. Jest to perspektywa bardzo odległa. Dodatkowo rząd PO/PSL próbował pośrednio, w latach 2008–2009, oddziaływać poprzez Szwecję na rzecz opóźniania lub nawet zaniechania budowy

Gazociągu Północnego na dnie Bałtyku. Działania powyższe zbiegały się z jednej strony z kontynuacją prac przygotowawczych i zlecaniem produkcji rur szeroko przekrojowych firmom współpracującym z Gazociągami Północnym, a z drugiej – narastaniem ocen krytycznych, również w mediach niemieckich, informujących o zagrożeniach powyższej inwestycji dla środowiska naturalnego w Szwecji, Finlandii, krajach bałtyckich i innych. [zob. szerzej Cziomer 2008, s. 61–70].

Generalnie konsorcjum zachodniemu Nordstrem z przewagą kapitału rosyjskiego i niemieckiego udało się na początku kwietnia 2010 r. przejść do fazy budowy pierwszej nitki Gazociągu Północnego. Obyło się to za pełną aprobatą nowego rządu CDU/CSU/FDP, który udzielił konsorcjum odpowiednich gwarancji kredytowych. Podzielał on bowiem poglądy i założenia swego poprzednika – rządu CDU/CSU/SPD, iż zwiększające się zapotrzebowanie na gaz ziemny w Niemczech oraz jego pozyskanie z Rosji będzie ważnym elementem dywersyfikacji jego dostaw nie tylko w odniesieniu do Niemiec, ale w skali całej UE. Mimo licznych uwag krytycznych Polski i krajów bałtyckich Niemcy jednoznacznie preferowały swoje interesy bezpieczeństwa energetycznego. Ważną przesłanką działań rządu i kół gospodarczych Niemiec w drugiej dekadzie XXI w. było dążenie do przyspieszenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych, które jednak w najbliższej przyszłości nie są w stanie zastąpić gazu ziemnego jako głównego surowca energetycznego [zob. szerzej Molo 2014; Cziomer 2012].

Punktem zwrotnym w zakresie wypracowania nowych zasad partnerstwa była deklaracja polsko-niemiecka, podpisana 21 czerwca 2011 r. w Warszawie z okazji 20-lecia „Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy”. W dokumencie powyższym, o randze długofalowej deklaracji międzyrządowej, określono szczegółowo 11 dziedzin współpracy między rządami RP a RFN: 1) Dialog polityczny, 2) Współpraca regionalna i transportowa, 3) Transport i infrastruktura, 4) Bezpieczeństwo publiczne, 5) Sprawy obywatelskie i społeczne, 6) Kultura, 7) Edukacja, nauka, badania i rozwój, 8) Gospodarka i energetyka, 9) Ochrona środowiska, 10) Współpraca w płaszczyźnie europejskiej, 11) Bezpieczeństwo, ochrona i sprawy humanitarne [zob. Wspólna Deklaracja, 21.06.2011].

Wdrożenie wielu deklarowanych w tym dokumencie ambitnych celów politycznych, gospodarczych i społecznych okazało się bardzo trudne. Wynikało to głównie z faktu odgrywania przez Niemcy coraz większej roli międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Polska nie zawsze była w stanie sprostać wymogom i oczekiwaniom niemieckim. Dotyczyło to zwłaszcza aktywnego współudziału w rozwiązywaniu kryzysu

w strefie euro [zob. szerzej Cziomer 2013]. Polska nie była członkiem strefy euro nie tylko ze względu na niespełnianie wymaganych kryteriów konwergencji. Przeciwno członkostwu Polski w strefie euro opowiadała się bowiem zdecydowanie nie tylko opozycja parlamentarna – PiS, lecz także większość społeczeństwa polskiego. Dlatego rząd PO/PSL nie mógł osiągnąć swego zasadniczego celu, aby poprzez bliską współpracę z Niemcami wejść do „ścisłego jądra” oraz znaleźć się w gronie najważniejszych państw „trzymających władzę w UE” [minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, 17–18.05.2013]. Dochodziły do tego jeszcze różnice między rządami Polski i Niemiec w takich sprawach, jak realizacja polityki wschodniej UE w perspektywie zainicjowanego przez Polskę i Szwecję, w latach 2008–2009, Partnerstwa Wschodniego [zob. Cziomer 2011, s. 39–56], odmienne podejście do wspólnej polityki energetycznej UE [zob. Cziomer 2012], jak również charakter współpracy z Rosją, która – mimo pogarszających się od 2012 r. relacji rosyjsko-niemieckich – w odróżnieniu od Polski nadal formalnie posiadała status partnera strategicznego Niemiec [Cziomer 2012, s. 45–65].

W odróżnieniu od Niemiec Polska poparła inicjatywę USA na szczycie NATO w Bukareszcie, wiosną 2008 r, odnośnie włączenia Ukrainy w program przygotowań do członkostwa w NATO-MAP. Nie doszedł on ostatecznie do skutku właśnie ze względu na sprzeciw Niemiec i Francji. Wymienione w deklaracji polsko-niemieckiej z 21 czerwca 2011 r. regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Polski i Rosji (G. Westerwelle, R. Sikorski i S. Ławrow) w latach 2010–2013 odbywały się regularnie z inicjatywy Niemiec oraz przybrały nieformalną nazwę „Trójkąta Królewieckiego”. Ułatwiły one co prawda przygotowanie umowy o małym polsko-rosyjskim ruchu przygranicznym z obwodem kaliningradzkim, ale nie pomogły w sprawie przezwyciężenia wielu istotnych trudności w relacjach polsko-rosyjskich. Umowa powyższa została przed szczytem NATO w Warszawie, 8–9 lipca 2016 r, początkowo tylko tymczasowo zawieszona, ale od 4 sierpnia 2016 r. została zerwana przez stronę polską [zob. szerzej Cziomer, 2016/1, s. 11].

Koniec 2011 r. jako roku prezydencji Polski w UE był dla rządu PO/PSL okresem szczytowym zbliżenia Polski do Niemiec. Świadczy o tym niekonwencjonalne wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego w Berlinie 28 listopada 2011 r., w którym wezwał Niemcy do przejęcia przywództwa w ratowaniu strefy euro, stwierdzając między innymi: „...Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. *Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformy. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski*” [podkr. moje E.C.] [zob. Sikorski, 28.11.2011,

s. 146–147]. Wystąpienie powyższe oraz zawarte w nim tezy były bardzo popularne i zostały przekazane przez wszystkie ważne agencje czy media międzynarodowe. Mimo różnych komentarzy i kontrowersji w Polsce odzwierciedlało ono zainteresowanie oraz dążenie rządu PO/PSL do ścisłej współpracy Polski z Niemcami w ramach UE. W połowie 2013 r. Sikorski w wywiadzie prasowym jednoznacznie podtrzymał twierdzenie z przemówienia w Berlinie, iż ceną za poparcie Polski dla polityki Niemiec winno być jej włączenie do grupy państw „trzymających władzę” w strefie euro i całej UE [zob. Sikorski, 18–17.05.2013]. Zasadnicza trudność polegała jednak na tym, że Polska nie była ani gotowa, ani też zainteresowana przystąpieniem do strefy euro. Warunek powyższy był jednak bardzo ważny, aby Polska znalazła się w gronie pięciu najważniejszych państw członkowskich UE (Francja, Hiszpania, Niemcy, Włochy). Sytuacji powyższej nie zmienił fakt, iż dzięki bliskim relacjom premiera Polski Donalda Tuska i kanclerz Merkel oraz poparci, a także lobowaniu Niemiec został on w 2014 r. wybrany przewodniczącym Rady Europejskiej.

Poważnym wyzwaniem dla współpracy polsko-niemieckiej okazały się lata 2014–2015, w których doszło do kryzysu ukraińskiego (zob. rozdział 3d). W momencie trwania tzw. Rewolucji Godności na kijowskim Majdanie dyplomacja polska w osobie ministra spraw zagranicznych Sikorskiego uczestniczyła – wspólnie z ministrami spraw zagranicznych Niemiec, F.W. Steinmeierem i Francji, L. Fabiusem – w próbach zawarcia krótkotrwałego rozejmu między opozycją a prezydentem Wiktorem Janukowyczem 21 lutego 2014 r. Jednak po ucieczce Janukowycza do Rosji, aneksji przez Kreml twierdzy Sewastopol i półwyspu krymskiego 18 marca 2014 r. oraz wsparciu separatystów w Donbasie wiosną 2014 r. – kryzys ukraiński przekształcił się w ostrą konfrontację dyplomatyczno-polityczną i propagandową – USA, państw NATO i UE z Rosją.

Podczas obchodów uroczystości 70. rocznicy otwarcia drugiego frontu w Normandii w czerwcu 2014 r. nowy prezydent Ukrainy, Petro Poroszenko, uzgodnił z przywódcami Niemiec, Francji i Rosji utworzenie nowej formuły dyplomatycznych rozmów (tzw. formatu normandzkiego) w celu doprowadzenia do zawieszenia broni oraz określenia warunków przywrócenia pokoju na wschodzie Ukrainy. Znamienne było wyłączenie Polski z powyższych rozmów, traktowane w publicystyce i mediach jako jej porażkę dyplomatyczną. Stawiało to też pod znakiem zapytania znaczenie Trójkąta Weimarskiego dla Polski. Liczne spotkania na różnych szczeblach „formatu normandzkiego”, wraz z przedstawicielami OBWE oraz separatystów, doprowadziło dopiero 12 lutego 2015 r. w Mińsku do wypracowania ogólnych zasad przywrócenia poko-

ju w Donbasie na zasadzie nadania mu autonomii oraz przeprowadzenia tam wyborów samorządowych w oparciu o prawo ukraińskie.

Równocześnie Rosja za złamanie prawa międzynarodowego została izolowana oraz obłożona trzykrotnie dotkliwymi sankcjami ekonomicznymi. Wzbudzają one jednak szereg kontrowersji w niektórych państwach UE, zwłaszcza zaś w kołach gospodarczych, w tym także w Niemczech. Według zgodnych ocen polskich i międzynarodowych szanse na rozwiązanie kryzysu ukraińskiego są znikome. Można jedynie hipotetycznie założyć, iż prezydent Rosji Władimir Putin i grupa rządząca na Kremlu będą dążyli do trwałej destabilizacji Ukrainy. To z kolei nie wyklucza możliwości kontradzykał dywersyjnych sił ukraińskich na Krymie. Zarówno rząd PO/PSL oraz opozycja PiS popierały władze Ukrainy w konflikcie z Rosją. Do Polski w latach 2014–2015 napłynęło blisko milion migrantów ekonomicznych z Ukrainy.

Na tle kryzysu ukraińskiego zaostrzały się relacje NATO i UE z Rosją. Dla Niemiec, jako czołowego państwa UE i NATO, oznaczało to zwiększenie międzynarodowej odpowiedzialności oraz aktywności polityczno-dyplomatycznej. Poza zaangażowaniem w stabilizację strefy euro oraz próbą rozwiązania kryzysu ukraińskiego w centrum uwagi rządu CDU/CSU/SPD, na czele z kanclerz Merkel, znalazły się zasygnalizowane już rozwiązania kryzysu migracyjno-uchodźczego UE oraz udział w rozmowach 5+1 (stali członkowie Rady Bezpieczeństwa + Niemcy) w rozmowach na rzecz rozbrojenia atomowego Iranu (Genewa), przywrócenia pokoju w Syrii (Wiedeń), jak również wsparcia interwencji zbrojnej Francji w Mali oraz udział w koalicji antyterrorystycznej przeciwko Państwu Islamskiemu w Syrii. Wzrost aktywności międzynarodowej przyczynił się do zwiększenia niebezpieczeństwa zamachów terrorystycznych w Niemczech w powiązaniu z masowym napływem na ich terytorium w 2015 r. – ok. 1,1 mln nielegalnych oraz „nieregularnych” uchodźców. Sprawa przyjęcia przez Polskę nielegalnych uchodźców od jesieni 2015 r. okazała się bardzo poważnym wyzwaniem dla polityki wewnętrznej i zagranicznej Polski, w tym również w odniesieniu do relacji z Niemcami [zob. szeroko: Czornik, Lakomy, Stolarczyk 2015].

### **4.3. Niemcy wobec przyszłości współpracy polsko-niemieckiej w Unii Europejskiej**

W okresie narastania w Europie w latach 2014–2015 kryzysów (ukraińskiego i uchodźczego) doszło w Polsce, w wyniku wyborów prezydenckich w maju oraz parlamentarnych w październiku 2015 r., do zmian politycznych. Prezydentem RP został o Andrzej Duda z PiS, a premierem



rządu – po uzyskaniu przez PiS samodzielnej większości parlamentarnej – Beata Szydło z PiS. PiS jako największa partia opozycyjna zachowała w okresie rządów PO/PSL, 2007–2015, krytyczny stosunek zarówno w ocenie roli Niemiec w UE, jak też w odniesieniu do polsko-niemieckich relacji bilateralnych [por. Balcer, Buras, Smolar 2016]. Szczególnie krytycznie oceniał rząd PiS, wraz z państwami Grupy Wyszehradzkiej, politykę migracyjną Niemiec, zwłaszcza wymuszoną uchwałą Rady UE z 24 października 2016 r. zwykłą większością głosów w odniesieniu do obowiązkowej dyslokacji 160 000 uchodźców do państw członkowskich w ciągu dwóch lat. Negatywną postawę Polski w zakresie dyslokacji uchodźców oceniono z kolei w Niemczech, w gronie ekspertów SWP w Berlinie, jako pewnego rodzaju „wycofanie się Polski z odpowiedzialności europejskiej” [Lang 2015/81].

Dlatego też nie budziło zdziwienia, iż w exposé rządowym nowego ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, z 29 stycznia 2016 r. w Sejmie, Niemcy pozostały wprowadzić najważniejszym „sąsiadem i partnerem gospodarczym”, ale zeszły na dalszy plan wśród nowych priorytetów rządu PiS w polityce zagranicznej Polski po Wielkiej Brytanii, jako naszym partnerze strategicznymi. W exposé stwierdzono między innymi, że „...Polska będzie kontynuować **przyjazne relacje z Niemcami**, naszym najważniejszym sąsiadem i partnerem gospodarczym. W tym roku mija 25 lat od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską i Republiką Federalną. Jest to dobry czas na pozytywną refleksję o wspólnocie interesów w Europie, gdyż wbrew niektórym opiniom i stereotypom, bardzo wiele nas łączy. Jest to też dobra okazja do małego remanentu spraw sąsiedzkich” [Waszczykowski, 29.01.2016].

Od stycznia do lipca 2016 r. najważniejsze znaczenie dla kształtowania współpracy między nowym polskim rządem PiS oraz rządem Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w Niemczech miały przygotowania do Jubileuszu 25-lecia polsko-niemieckiego „Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” z 17 czerwca 1991 r. oraz towarzyszących mu konsultacji międzyrządowych w Berlinie i Warszawie. Musiały one z jednej strony ustosunkować się do przeszłości, a z drugiej – dokonać oceny istniejącego stanu oraz określić chociażby ich ogólne uwarunkowania i tendencje rozwojowe współpracy polsko-niemieckiej w wymiarze dwustronnym oraz europejskim. Dlatego też zdecydowano się na podsumowanie obchodów Jubileuszu 25-lecia oraz wyrażenie stanowiska obu rządów w formie końcowego „wspólnego oświadczenia ministrów spraw zagranicznych RP i RFN z 22 czerwca 2016 r.” (w załączniku 1 jego ważniejsze fragmenty). Tym samym zrezygnowano z formy

„wspólnej deklaracji międzyrządowej”, jaką przyjęto podczas obchodów Jubileuszu 20-lecia w Warszawie 21 czerwca 2011 r. Jego najważniejsze punkty stwierdzały:

- przez 25 lat od 1991 r. Traktat doprowadził do zaufania i zbliżenia między Polakami oraz Niemcami we wszystkich dziedzinach, dzięki czemu stali się „dobrymi sąsiadami” i „bliskimi partnerami”;
- mniejszość niemiecka w Polsce i Polacy w Niemczech winni „zgodnie z traktatami”, mieć możliwość uczenia się języka ojczystego, co winno być w kręgu zainteresowań Rządów;
- w obecności prezydentów utworzono Polsko-Niemiecką Grupę Refleksyjną, która będzie analizować „międzynarodowy kontekst stosunków polsko-niemieckich w wymiarze europejskim i globalnym”;
- dynamiczna współpraca gospodarcza jest „podporą współpracy obu krajów”. Obroty towarowe wzrosły 12 razy z 8 do 96 mld euro w latach 1991–2015, a skumulowane inwestycje niemieckie wzrosły do 28 mld euro, tworząc ok. 300 000 miejsc pracy w Polsce;
- Polska i Niemcy wnoszą wkład w umocnienie bezpieczeństwa w ramach NATO i będą kierować jego szpicą – RFN (2019), Polska (2020), opowiadając się za „konstruktywnym dialogiem” z Rosją;
- Polska i Niemcy zmierzają do przewyciężenia wyzwań stojących przed UE, dążąc do utrzymania jej jedności. Dążą one także do kształtowania aktywnej polityki wschodniej UE, poszukując również konstruktywnego dialogu z Rosją w rozwiązywaniu konfliktu w wschodniej Ukrainie;
- kryzys uchodźczy jest jednym z najważniejszych wyzwań dla Europy, w którego rozwiązywaniu UE nie powinna się podzielić. Rozwiązania należy szukać głównie w utworzeniu Europejskiej Straży Granicznej, realizacji porozumienia z Turcją i innymi partnerami zewnętrznymi [Wspólne oświadczenie, 22.06.2016, zob. załącznik nr 1].

Wypracowane przez oba MSZ oświadczenie polsko-niemieckie z 22 czerwca 2016 r. było wyrazem kompromisu. Oświadczenie ma niższą rangę oraz niezobowiązujący charakter w stosunku do „deklaracji międzyrządowej” z okazji Jubileuszu 20-lecia z 21 czerwca 2011 r. w Warszawie, gdzie postulowany do realizacji katalog polsko-niemieckich spraw dwu- i wielostronnych, w tym europejskich, był szczegółowy oraz bardzo rozbudowany. Nie został on również w praktyce w dużej części zrealizowany [zob. Łada, 17.05.2016/187, s. 2–6].

W przytoczonym dokumencie widoczny jest wysiłek obu stron w dążeniu do właściwego zdiagnozowania wyzwań, kryzysów i zagrożeń dla całej UE oraz w skali globalnej, jak też szukania możliwości ograniczenia ich ujemnych następstw dla interesów Polski i Niemiec. Nie towa-

rzyszył temu jednak realistyczny program uzgodnionych wspólnych przeciwdziałań. Jubileuszowy charakter oświadczenia MSZ Polski i Niemiec sprawił, że było w nim widoczne unikanie eksponowania różnic i sygnalizowanie potrzeby szukania kompromisu w podejściu obu stron do wielu złożonych problemów międzynarodowych, w tym współpracy polsko-niemieckiej w UE.

Należy podkreślić, że od przełomu czerwca i lipca 2016 r. zasygnalizowane wyżej problemy oraz wyzwania współpracy polsko-niemieckiej musiały zejść na dalszy plan w kontekście towarzyszących im ważnych wydarzeń międzynarodowych o długofalowych implikacjach dla roli Niemiec w UE, takich jak:

- negatywne następstwa referendum w sprawie opuszczenia Wielkiej Brytanii UE (Brexit) z 23 czerwca 2016 r., które postawiło na porządku dziennym dyskusję wokół dalszego kształtu i funkcjonowania UE, jak również pełnienia przez Wielką Brytanię nadal funkcji partnera strategicznego w dłuższej perspektywie czasowej;
- wyniki szczytu NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r., który wzmocnił wprowadzie wschodnią flankę NATO, ale ani nie przybliżył się do rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz imperialnych ambicji Kremla, ani też nie osłabił wzrostu międzynarodowych zagrożeń terrorystycznych w Europie oraz poza jej granicami;
- nieudany pucz w Turcji 15/16 lipca 2016 r. oraz towarzyszący mu wzrost kontrowersji i napięć między prezydentem tureckim R. Erdoganem a rządem niemieckim i UE, które mogą podważyć porozumienie Turcji z UE w sprawie uchodźców z 18 marca 2016 r., doprowadzając ponownie do ich masowego napływu do Europy. Widoczny był również polityczny zwrot Turcji w kierunku bliższej współpracy z Rosją, jak również próby wpływania Kremla na rozwój wewnętrzny poszczególnych państw NATO, UE, również USA;
- wciąż nierozwiązany problem dyslokacji uchodźców w ramach UE z jesieni 2015 r., któremu jednoznacznie przeciwstawia się także Polska [zob. szerzej Cziomer (red.), 2016/1].

Szczególnie dużo kontrowersji wzbudzała sprawa opuszczenia przez Wielką Brytanię UE w perspektywie do 2018 r. Rodzi to potencjalnie szereg wyzwań dla członków UE, w tym również dla Polski i Niemiec. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE jako partnera strategicznego Polski będzie niekorzystne dla różnych aspektów jej polityki integracji europejskiej. Z drugiej strony w dyskusjach politycznych i medialnych w Europie pojawia się często problem wykorzystania Brexitu dla umocnienia nowej roli Niemiec w UE. Z kolei ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji zgłosili, jako jedni z pierwszych, daleko idącą propozy-

cję: „Stworzyć Europę na nowo”, czyli wykorzystać powstałą sytuację do utworzenia ponadnarodowego „silnego jądra europejskiego” w UE [zob. Steinmeier, Ayrault, 27.0.2016]. Powyższe stanowisko spotkało się z ostrą krytyką ze strony dyplomacji polskiej, gdyż uderzało w przekonanie rządu PiS, który jeszcze w styczniu 2016 r. uznawał Wielką Brytanię za „partnera strategicznego Polski”. Z relacji niemieckich mediów wynikało, że szef polskiej dyplomacji, minister Waszczykowski, uczestniczący w Pradze pod koniec czerwca 2016 r. w spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Grupy Wyszehradzkiej z Steinmeierem i Ayrault, odrzucił jednoznacznie ich propozycję. Przy okazji zakwestionował również przywództwo Niemiec i Francji w UE. Natomiast prezes PiS J. Kaczyński w wyniku przeprowadzenia kolejnego referendum, uznał pozostanie Wielkiej Brytanii w UE za w pełni realne. W sprawie potencjalnej „miękkiej dominacji Niemiec w UE” po Brexicie, w wywiadzie dla niemieckiego wielonakładowego dziennika „Bild” głos zabrał sam prezes PiS Jarosław Kaczyński, stwierdzając między innymi: „Moi panowie, nie róbmymy sobie złudzeń. O tym nie mówi się tylko w Polsce, ale w całej Europie. W historii mamy przykłady funkcjonowania łagodnej dominacji. Jak choćby dominacja USA nad zachodnim sojuszem po II wojnie światowej – z pomocą gigantycznej armii i będąc górującą nad światem potęgą gospodarczą. Rola Niemiec przedstawia się dziś zupełnie inaczej. Wprawdzie Niemcy są dzisiaj największą siłą gospodarczą w Europie. Ale to jest przewaga zupełnie inna niż dawna, a także obecna, przewaga Amerykanów. Potencjał gospodarczy Niemiec stanowi bowiem ok. 20 proc. potencjału Unii, licząc Wielką Brytanię. Armia niemiecka nie jest w żadnym wypadku siłą zdolną zapewnić bezpieczeństwo na obydwu zagrożonych flankach – wschodniej i południowej. Niemcom pozostaje tylko droga partnerstwa z sąsiadami i innymi członkami Unii i tej roli powinny się trzymać. Sądzę, że kanclerz Merkel znakomicie by się w niej odnalazła” [Kaczyński, 27.07.2016].

Powyższe opinie i oceny polskie na temat implikacji Brexitu nie były w pełni podzielane w Europie. Przykładowo czołowy i poczytny dziennik szwajcarski „Neue Zuercher Zeitung” (NZZ) zauważył w komentarzu, że dla wielu obserwatorów w Europie Brexit był „szokiem”, ale jeśli Wielka Brytania opuści UE, to skorzystają na tym inni, a walka o „wpływy” już się rozpoczęła. Na wyjściu Londynu z UE najwięcej na znaczeniu zyskają Niemcy. Doświadczeni kryzysami strefy euro i migracyjnego, Niemcy zrobią wszystko, aby swoje interesy polityczne oraz gospodarcze przeforsować przy pomocy UE w taki sposób, aby nie wywołać zbyt dużo oporu innych państw członkowskich. Im kanclerz Merkel uda się lepiej przeprowadzić UE przez obecną fazę niepewności, tym bardziej

zyska i umocni się również osobiście w Niemczech [Nach dem Berxit Machtfragen in Europa, 1.07.2016].

Eksperci niemieccy dostrzegali obawy państw Grupy Wyszehradzkiej przed planami utworzenia „rdzenia nowej UE” wokół umocnionej strefy euro, zachęcając Niemcy do prowadzenia z nimi rzeczowego i pogłębionego dialogu. Bez zdobycia ich zrozumienia oraz poparcia ze strony państw członkowskich z Europy Środkowowschodniej i Południowej, nie będzie można ustanowić, w perspektywie do ok. 5 lat, sprawnie funkcjonującej odnowionej UE 27 państw członkowskich, w tym również Polski [Lang, 5.08.2016].

Polską literaturę wzbogaciły w ostatnich dwóch latach dwie publikacje Instytutu Zachodniego w Poznaniu na temat roli Niemiec w przemianach UE oraz ich implikacje dla stosunków polsko-niemieckich w jej ramach:

- Pierwsza analiza [Malinowski (red.) 2016] „Przemiany Unii Europejskiej. Rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze”;
- Druga praca zbiorowa [Malinowski (red.) 2017] „Polskie Elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej”.

W pierwszej pracy, wykorzystując analizy możliwych relacji UE–Niemcy do 2025 r., autorzy rozróżniają trzy hipotetyczne scenariusze:

- I „twardego rdzenia UE”**, w którym Niemcy i Francja przewodzić będą poszerzonej oraz wzmocnionej grupie krajów euro, bez Polski. Konsolidacja całej UE będzie bardzo złożona w kontekście postępującej globalizacji oraz licznych wyzwań i kryzysów regionalnych;
- II. „postępującej dezintegracji UE”**, w którym dochodzi, obok mozolnych działań na rzecz utrzymania określonego stanu strefy euro, do osłabienia spójności całej UE oraz tworzenia licznych, zwaśnionych koalicji państw członkowskich, jak też dalszego opuszczania UE przez niektóre państwa członkowskie UE (np. Grecji i innych);
- III. „kontynuacji UE”**, w którym poza powolnym kształtowaniem strefy euro dochodzi, na tle burzliwych przemian wewnętrznych i ogólnoeuropejskich, do utrzymania osłabionej UE. Europa wzmaga się również z globalną rywalizacją CHRL–USA i agresywną polityką na obszarze proradzieckim [Malinowski (red.) 2016].

W praktyce, można założyć, dojdzie w ciągu najbliższych pięciu lat do realizacji wariantu I z pewnymi elementami wariantu II.

W pracy zbiorowej autorzy przedstawiają oceny stosunków Polski z Niemcami w Europie w oparciu o literaturę naukową (K. Malinowski), analizy ekspertów (R. Formuszewicz) oraz parlamentarzystów polskich w latach 2009–2015 (J. Kubera). Analizy powyższe pogłębiają oceny an-

kiet z ekspertami (M. Tujdowski) oraz wywiadów z parlamentarzystami polskimi (M. Nowosielski). W sumie praca przynosi zróżnicowane, ciekawe oceny i poglądy na temat interesów oraz celów relacji polsko-niemieckich w UE.

Ze względu na ramy czasowe oraz zakres monografii (wiosna – lato 2017) autor ogranicza się w tym miejscu do syntetycznego zasygnalizowania kilku wybranych problemów stanowiska Niemiec wobec przyszłej współpracy z Polską w UE.

Należą do nich między innymi takie oceny roli i znaczenie Niemiec w UE, z punktu widzenia interesów Polski, jak:

- rozwój wewnętrzny Niemiec oraz ich aspiracje do przywództwa w UE w kontekście współpracy z Polską;
- stanowisko wobec przyszłego kształtu i funkcjonowania UE;
- nowa rola USA w kontekście bezpieczeństwa oraz współpracy transatlantyckiej z perspektywy Polski i Niemiec;
- odmienne znaczenie polityki Rosji dla Niemiec i Polski;
- Niemcy wobec aktywnej roli Polski w Grupie Wyszehradzkiej oraz Trójmorza.

Wyżej wspomniano, że w latach 2007–2015 doszło do zacieśnienia współpracy kolejnych rządów Merkel: Wielkiej Koalicji (2005–2009), koalicji CDU/CSU FDP (2009–2013) oraz ponownie Wielkiej Koalicji po 2013 r., z rządem koalicyjnym PO/PSL na czele z premierami D. Tuskiem oraz E. Kopacz (2014–2015), doszło do zbliżenia i ożywienia relacji polsko-niemieckich, w tym także w ramach UE. W tym kontekście warto nawiązać zarówno do przemówienia ówczesnego ministra spraw zagranicznych RP R. Sikorskiego w Berlinie 28.11.2011 r., odnośnie poparcia Polski dla polityki Merkel wobec kryzysu strefy euro, jak też podkreślić silne zaangażowanie się kanclerz Merkel na rzecz wyboru w 2014 r. premiera RP Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej. Mimo utrzymującej się różnicy interesów w określonych kwestiach bilateralnych i europejskich stan relacji polsko-niemieckich w latach 2007–2015 był najlepszy ze wszystkich okresów transformacji systemowej w Polsce po 1989 r. Jedynie zasygnalizowany już wyżej okres rządów PiS/Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, w tym również rządu mniejszościowego PiS 2006/2007, charakteryzował się wieloma kontrowersjami polsko-niemieckimi w wymiarze bilateralnym oraz w ramach UE. Głównym problemem spornym w ramach UE były sprawy głosowania i szereg innych kwestii szczegółowych podczas przygotowania Traktatu lizbońskiego UE (2006/2007).

Zmiany polityczne w Polsce w 2015 r. oraz przejęcie pełni władzy na szczęblu centralnym przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) doprowa-

dziły do pogorszenia się relacji politycznych Polski z Niemcami. Istotne znaczenie miało podkreślanie, przez czołowych polityków polskich, gotowości współpracy wzajemnej oraz aspiracji Niemiec do przywództwa w ramach UE. Nie wchodząc w kwestie szczegółowe, ograniczam się do sformułowania krótkich tez i hipotez w tym zakresie:

- a) Niemcy mają stabilny systemem polityczny, a główną siłą zmieniających się koalicji rządzących ostatnich dziesięciu lat była chadecja – CDU/CSU na czele z kanclerz Merkel (CDU). Nic nie wskazuje na to, aby w wyniku nadchodzących wyborów do Bundestagu 24 września 2017 r. – utraciła ona rolę głównej siły politycznej Niemiec. W większości sondaży z końca lipca 2017 r. notowania CDU wahają się od 37,5 – 40%, wyprzedzając SPD o ok. 23–25%, FDP ok. 8% oraz Zieloni ok. 6,5% respondentów. Utworzona z dwóch lub trzech powyższych partii przyszła koalicja rządząca Niemczech na w latach 2017–2021 będzie z pewnością kontynuowała w polityce wewnętrznej i zagranicznej określone założenia liberalne lub neoliberalne. Wynika stąd istotna różnica programowa w stosunku do konserwatywno-prawicowego programu rządu PiS w Polsce (2015–2019). PiS jako główna partia rządząca w Polsce od 2015 r. nie ma żadnej bezpośredniej współpracy ani z partiami rządzącymi, ani też opozycyjnymi w Niemczech;
- b) pierwszy raz od chwili zjednoczenia Niemiec w 1990 r. w programach wyborczych do Bundestagu w 2017 r. wszystkich głównych partii niemieckich, w tym również CDU/CSU i SPD, zabrakło tradycyjnego podkreślenia dużego znaczenia relacji oraz współpracy Niemiec z Polską w wymiarze bilateralnym i europejskim. Sytuacja powyższa odzwierciedla zakres kryzysu w relacjach polsko-niemieckich;
- c) również podczas oficjalnych wizyt szefów rządów (Merkel – Szydło) oraz ministrów spraw zagranicznych, sprawa przyszłości relacji Niemiec i Polski w UE nie znalazły szerszego odzwierciedlenia. Obie strony podpisały natomiast wspomnianą już wyżej Deklarację Rzymską w marcu 2017 r. z okazji rocznicy 60-lecia EWG/ UE oraz załączony do niej ogólny zarys planu reformy – przewodniczącego Komisji Europejskiej J.C. Junckera na lata 2017–2025. Strona polska wyraziła przy okazji przyjęcia planu Junckera wiele zastrzeżeń. Wspomniana „Wspólna deklaracja ministrów spraw zagranicznych” z 22 czerwca 2016 r. porusza wiele przyszłościowych problemów rozwoju UE, ale nie ma charakteru wiążącego dla obu stron (zob. załącznik 1);
- d) rząd CDU/CSU/SPD popierał, na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz Rady UE, kolejne fazy działania Komisji Europejskiej od 2016 r.

na rzecz sprawdzania przestrzegania praworządności przez rząd PiS w Polsce [zob. Jaskulski 2016/10, s. 113–118]; a do września 2017 r. nie reagował oficjalnie rząd federalny i kanclerz Merkel, popierając ogólnie działania UE. Nie zajmował jednak odrębnego czy oficjalnego stanowiska w tej sprawie. W mediach czołowi politycy niemieccy wypowiadają się na powyższy temat przeważnie w sposób bardzo wyważony;

- e) zarówno przedstawiciele rządu federalnego i niemieckich kół gospodarczych, jak też rządu PiS, wypowiadali się natomiast w latach 2016–2017 bardzo pozytywnie o dotychczasowym bilansie oraz przyszłości współpracy gospodarczej Niemiec z Polską. Od kilku lat Polska utrzymuje pozycję 10. jako partner handlowy Niemiec, wyprzedzając Rosję;
- f) w rozdział I.1.4. przedstawiono obszernie założenia i główne fazy działania Niemiec na rzecz zwiększenia własnej **roli oraz odpowiedzialności międzynarodowej**. Generalnie aspiracje przywódcze rządów federalnych kanclerz Merkel dotyczyły głównie UE. Na początku niniejszego podrozdziału zasygnalizowano już negatywne stanowisko ministra Waszczykowskiego oraz prezesa PiS Kaczyńskiego w odniesieniu do przywódczej roli Niemiec w UE, zarzucając im dążenie do dominacji w Europie. Sprawa przywództwa Niemiec w UE nie doczekała się do tej pory jednoznacznej oceny w polskiej literaturze politologicznej i niemcoznawczej. W ocenie K. Malinowskiego można w uproszczeniu wyróżnić w niej nurt „europejski”, podkreślający pozytywne strony bliskiej współpracy Polski z Niemcami w ramach UE. Natomiast drugi – krytyczny, określany niekiedy też jako „jagielloński” – dostrzegający negatywne skutki silnego uzależnienia się Polski od Niemiec w UE o wielu implikacjach dla polityki wewnętrznej i europejskiej RP [Malinowski 2017, s. 165–167]. Eksperci niemieccy z DGAP w Berlinie oraz European Centre w Brukseli podjęli próbę odpowiedzi na pytanie: dlaczego nowy rząd PiS „dobrej zmiany” w 2015 r. odszedł od proeuropejskiego kursu oraz polityki bliskiej współpracy z Niemcami rządu PO/PSL w latach 2007–2015? Dlaczego rząd i kierownictwo PiS kwestionuje aspiracje Niemiec do przywództwa w UE w ogóle?

W ocenie J. Rappolda negatywne stanowisko PiS wobec aspiracji przywódczej roli Niemiec w ogóle, a w odniesieniu do UE w szczególności, wynika z następujących przesłanek:

- negatywne doświadczenia historyczne Polski w relacjach oraz możliwość wykorzystania sprawy aspiracji przywództwa Niemiec w UE do aktywizacji antyniemieckiego potencjału wyborczego w Polsce;



- negatywna ocena polityki Niemiec wobec Rosji, w ramach której formalnie RFN popiera zachodnie sankcje ekonomiczne wobec Rosji, ale pozostawia sobie otwarte wszelkie możliwości ożywienia współpracy niemiecko-rosyjskiej;
- wyłączenie Polski z tzw. formatu normandzkiego w 2014 r., w odniesieniu do rozwiązania kryzysu ukraińskiego, było nie tylko porażką dyplomatyczną Polski, lecz koniecznością zachowania większego dystansu do współpracy z Niemcami w kształtowaniu polityki wschodniej UE w przyszłości;
- rząd PiS odrzuca jednoznacznie wszelkie formy nakłaniania przez Berlin Polski do członkostwa w strefie euro;
- krytyczna ocena polityki Niemiec wobec otwarcia granic dla nielegalnych uchodźców w 2015 r., a zwłaszcza forsowania przez Berlin polityki ich przymusowej dyslokacji w UE;
- nadmierne uzależnienie Polski od Niemiec utrudnia prowadzenie jej bardziej samodzielnej i aktywnej polityki europejskiej [Desmesmay, Pilgerin, Rappold 2017/5].

W sumie można stwierdzić, że ze względu na położenie geopolityczne w centrum Europy, potencjał ekonomiczne, powiązania globalne o charakterze gospodarczym i politycznym, Niemcy są obiektywnie zdolne do określonej koordynacji współdziałania krajów w ramach UE. Takie są również oczekiwania ze strony wielu państw członkowskich w UE. Z drugiej strony Niemcy nie powinny forsować i narzucać innym państwom członkowskim własnych interesów oraz rozwiązań. Dotyczy to w dużej mierze także Polski. Zwłaszcza eksperci niemieccy, bardzo poważnie podchodzą do licznych zarzutów zewnętrznych w odniesieniu do „dominacji” Niemiec oraz jednostronnego rozwiązywania problemów UE z wyłączną korzyścią dla siebie. Dotyczy to także przyszłego rządu po wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. Bez pomyślnego rozwoju wszystkich państw członkowskich, w tym Polski jako ważnego i bliskiego sąsiada, Niemcy nie będą w przyszłości zdolne do utrzymywania własnej pomyślności i dobrobytu w przyszłości [Mölling, Christian, Schwarzer 2017/6, s. 1–43].

W licznych ocenach niemieckich dominuje pogląd, że Polska nie dopracowała się przemysłanego i jednolitego **stanowiska wobec przyszłego kształtu oraz funkcjonowania UE**. Rząd PiS-u koncentruje się głównie na forsowaniu i wdrażaniu swoich projektów oraz propozycji wewnętrznych zmian prawno-ustrojowych, mimo zastrzeżeń Komisji Europejskiej. Wprawdzie Polska podpisała oficjalnie wspomnianą już wyżej Deklarację z Rzymu na 60-lecie UE w połowie marca 2017 r., ale zdecydowanie przeciwstawiła się wszelkim koncepcjom powstania „ją-

dra europejskiego” lub UE „wielu prędkości”. Główne postulaty polskie odnośnie przyszłej reformy UE zmierzały w kierunku:

- utrzymania formalnej jedności UE przy zachowaniu dla każdego członka swobody wyboru własnej drogi rozwojowej;
- zachowanie jedności wspólnego rynku, sprzeciwiając się między innymi wdrożeniu dyrektywy Komisji Europejskiej o pracownikach delegowanych;
- zachowanie „tożsamości obronnej” UE zdefiniowanej przez współpracę z NATO bez precyzowania szczegółowej koncepcji przyszłej armii europejskiej;
- podkreślenie potrzeby wzmocnienia roli parlamentów narodowych w celu podniesienia efektywności i legitymizacji procesu decyzyjnego.

W prasie niemieckiej stanowisko Polski wobec reformy UE określono jako „chęć pozostania Polski w UE” przy zachowaniu możliwości blokowania jej funkcjonowania. Miałyby temu między innymi służyć możliwość poszerzenia zachowania jedności oraz nadania większej rangi prawu weta każdego państwa członkowskiego. Polska nie chciałaby przystępować do strefy euro (ogłoszono to oficjalnie już na początku 2016 r.), ani wystąpić z UE. W popularnej dyskusji telewizyjnej: ARD-WDR „Presseclub”, dziennikarze i specjaliści niemieccy z udziałem przedstawicielki prasy prawicowej w Polsce dyskutowali na temat stanowiska Polski wobec reform wewnętrznych oraz przyszłości UE „Polska a UE: Tak dla pieniędzy, nie dla państwa prawa” [zob. Polen und die EU, 30.07.2017].

Wszyscy czołowi politycy oraz partie polityczne popierają ogólnie większość postulatów nowego prezydenta Francji E. Macrona w sprawie przyszłej reformy UE. Jednak są bardzo ostrożni w sprawie pogłębienia strefy euro oraz utworzenia przyszłego rządu europejskiego. Istnieją ponadto poważne wątpliwości, czy Macron poradzi sobie z przewyciężeniem utrzymującego się we Francji o dłuższego deficytu budżetowego, zwalczaniem bezrobocia młodzieży oraz innymi trudnościami wewnętrznymi? Z drugiej strony w ostatnich latach Francja nie miała tak proeuropejskiego prezydenta jak Macrona i każdy przyszły rząd niemiecki będzie musiał pogłębić współpracę z Paryżem. W interesie niemieckim leży, jednak ze względów ekonomicznych i politycznych, utrzymanie ścisłych powiązań strefy euro z pozostałymi państwami członkowskimi UE, także z Polską. W tym sensie Niemcy będą prawdopodobnie i hipotetycznie zainteresowane cierpliwym, poszukiwaniem rozwiązań, które doprowadziłyby do przewyciężenia licznych obaw rządu PiS w Warszawie. Zależy to jednak w dużym stopniu do tego – jaka będzie eskalacji krytyki Niemiec i UE ze strony polskiego rządu.

Mimo ścisłej współpracy Niemiec z Francją w poszukiwaniu sprawnie funkcjonującej strefy euro jako swoistego „jądra”, w interesie Berlina leży utrzymanie bliskich więzi z państwami członkowskimi, które z różnych przyczyn znajdują się poza centrum UE. Niewątpliwie do najważniejszych państw tej kategorii należy Polska.

USA odgrywają tradycyjnie **pierwszoplanową rolę dla Niemiec i Polski na polu bezpieczeństwa europejskiego oraz współpracy transatlantyckiej**, ale w. XXI. Sytuacja powyższa uległa zmianie po wygraniu wyborów prezydenckich oraz przejęcia urzędu prezydenta USA przez D. Trumpa z ramienia Partii Republikańskiej 2016/2017. Trump od początku swojej prezydentury sygnalizował dokonanie modyfikacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA w myśl naczelnej zasady „Ameryka First”. Polityka bezpieczeństwa nowej administracji Trumpa w USA posiada pierwszoplanowe znaczenie zarówno dla Polski i Niemiec, ale oczekiwania Polski są o wiele większe niż zasygnalizowane już wyżej oczekiwania Niemiec.

Zgodnie z uchwałami szczytów NATO w latach 2015 i 2016 w Polsce stacjonuje brygada amerykańska stanowiąca trzonu tzw. szpicu Sojuszu, skierowanej przeciwko Rosji. Rząd CDU/CSU/SPD odnosi się między innymi z dystansem do preferencji zakupu sprzętu wojskowego przez Polskę w USA przy równoczesnym braku zainteresowania kooperacją z zachodnioeuropejskimi, głównie francusko-niemieckimi koncernami zbrojeniowymi. Polska wysoko oceniła polityczne znaczenie wizyty prezydenta Trumpa w Polsce na szczycie Międzymorza w Warszawie 6 lipca 2017 r. Natomiast w komentarzach prasy niemieckiej samą zapowiedź udziału Trumpa na szczycie Międzymorza w Warszawie porównano do ponownego dążenia USA do podziału na „starą” i „nową” Europę w ramach NATO (jak w 2003 r. R. Rumsfeld) oraz dla własnych celów geostrategicznych USA jako przesłanki dalszego osłabienia UE po Brexicie. [Kornelius, 25.06.2017].

Mimo współdziałania polityczno-dyplomatycznego przeciwko Rosji w kryzysie ukraińskim w latach 2014–2017 **Niemcy i Polska różnią się ocenie jej znaczenia dla przyszłości bezpieczeństwa oraz współpracy w Europie**. Polska jako bezpośredni sąsiad Rosji krytykuje nie tylko autorytarny styl sprawowania władzy ekipy prezydenta W. Putina, ale dodatkowo domaga się wzmocnienia gwarancji bezpieczeństwa ze strony USA i całego Sojuszu. W tym celu Polska na szczytach NATO w 2014 r. oraz 2016 r. doprowadziła do powstania tzw. szpicu NATO z udziałem USA i Niemiec, która przyniosła określone gwarancje bezpieczeństwa zarówno dla Polski, jak też państw bałtyckich. Równocześnie Polska znacznie ograniczyła współpracę z Rosją w wielu zakresach

i dziedzinach, zawieszając w 2016 r. między innymi całkowicie ruch bezwizowy na granicy z obwodem Kaliningradem oraz ograniczając poważnie współpracę na polu kultury. Mimo własnych ambicji i aspiracji, Polska została wyłączona w 2014 r. z udziału w dyplomatycznym rozwiązywaniu kryzysu ukraińskiego.

Strategię i działania Niemiec wobec Rosji można od 2014 r. syntetycznie ująć następująco:

- Niemcy przejęły wraz z Francją kluczową rolę w UE w ramach tzw. formatu normandzkiego na rzecz rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego wokół Donbasu, doprowadzając do porozumienia Mińsk II 12 lutego 2015 r.;
- strategia kanclerz Merkel oraz całego rządu CDU/CSU/SPD wobec Rosji po 2014 r. polegała generalnie na forsowaniu przedłużanych sankcji gospodarczych, przy zachowaniu otwartości na kontakty i poszukiwanie możliwości poszerzenia współpracy;
- w okresie powyższym tylko w 2014 r. nieco ograniczono współpracę dwustronną, ale od 2015 r. przywrócono ją we wszystkich zakresach i na wszystkich poziomach, łącznie z rozbudowanymi imprezami w ramach tzw. Dialogu Petersburskiego;
- Niemcy uważają, że niezależnie od tendencji konfrontacyjnych Rosji należy utrzymać wszelkie kanały rozmów z Kremlem, również w ramach Rady Rosja–NATO, ponieważ długofalowo należy szukać porozumienia z Rosją nie tylko w Europie, ale w sprawach globalnych;
- Niemcy występują także przeciwko potencjalnym i zapowiedzianym sankcjom Kongresu USA wobec budowy drugiej nitki Nordstreamu, który oficjalnie popiera Polska;
- Niemcy traktują Rosję nadal jako ważnego dostawcę surowców energetycznych, zwłaszcza gazu ziemnego, starając się nie dopuścić do zastosowania sankcji UE i USA;
- Niemcy podtrzymują swoją ofertę współpracy z Rosją, mimo potencjalnych cyberataków z terenu rosyjskiego na Niemcy oraz instrumentalnego wykorzystania i manipulacji przez Kreml działań Niemców Rosyjskich przeciwko władzom federalnym i krajowym w RFN [Mölling, Schwarzer 2017/6, s. 16–19].

Reasumując, mimo licznych kontrowersji, Niemcy w odróżnieniu od Polski uważają, że mimo tendencji autorytarnych oraz krytycznej oceny polityki Kremla po 2012 r. nie można wykluczyć różnych formy kontaktów i współpracy z Rosją.

W dobie postępującego kryzysu UE, zwłaszcza zaś masowego napływu nielegalnych uchodźców do Niemiec i UE 2015/2016 oraz po Brexicie (23 czerwca 2016 r.), Niemcy musiały dodatkowo uwzględnić

uaktywnienie się dwóch grup państw w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej na czele z Polską w kontekście nowych zagrożeń oraz wyzwania dla funkcjonowania czy przyszłości UE:

- a) Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja i Węgry);
- b) Inicjatywy Trójmorza (Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia). Państwa powyższe stanowią 28% terytorium, 22% ludności, ale tylko 10% PKB UE-27.

Niemcy miały tradycyjnie do 2015 r. dobre relacje w wszystkich członkami Grupy Wyszehradzkiej. Jednak zarówno problem nielegalnego napływu uchodźców w 2015 r. oraz referendum w sprawie Brexitu doprowadziły do zasadniczych zmian w relacjach Niemcy – państwa Grupy Wyszehradzkiej. Wszystkie państwa tej Grupy (G4): Polska, Węgry, Czechy i Słowacja odrzucały jakąkolwiek możliwość przyjęcia grup uchodźców w ramach uzgodnionej w Radzie UE dyslokacji w październiku 2015 r. W odniesieniu do przyszłości UE27 po – orientacyjnym opuszczeniu jej przez Wielką Brytanię w 2018/2019 – kraje G4 przeciwstawiły się wstępnie dyskutowanemu projektowi ustanowienia „jądra” względnie „Europy wielu prędkości”.

Odmienne stanowisko zajmowała tylko Słowacja, która od kilku lat należy do strefy euro, przewidzianej jako załączek nowego „jądra UE”. W łonie G4 nie ma też wspólnego stanowiska wobec Niemiec oraz ich stanowiska w odniesieniu do przyszłości UE. Najbardziej krytyczne stanowisko zajmują Polska i Węgry, a bardziej umiarkowane Czechy i Słowacja. Wobec Polski Komisja Europejska prowadzi od dłuższego czasu procedury sprawdzania przestrzegania przez ich rządy ustawodawstwa i rozporządzeń oraz dyrektyw UE [zob. szerzej J. Kalb 2017/73, s. 62–69]. Według niektórych autorów polskich państwa G4 znacznie różnią się między sobą w stosunku do dalszego rozwoju integracji europejskiej, stanowiska wobec Niemiec i Rosji, jak też retoryki antyunijnej, którą najostrzej uprawiają politycy polscy. W sprawach przyszłości UE – stanowisko przeciwne pogłębieniu integracji zajmują zdecydowanie Węgry, a bardziej umiarkowane czescy i słowaccy obywatele [por. Fiksiewicz, Łada, 2017/203, s. 2–7].

Eksperti niemieccy zalecali rządowi CDU/CSU/SPD prowadzenie z G4 cierpliwego dialogu, aż do wykrystalizowania się wspólnych rozwiązań dla przyszłości strefy euro oraz jej relacji z pozostałymi państwami członkowskimi UE [por. Lang, 22.03.2017, s. 1–4]. Wydaje się jednak, iż po wrześniowych wyborach do Bundestagu Niemcy i Francja będą dążyły do procesu pogłębienia integracji przez wzmocnienie strefy euro.

Politycy i naukowcy związani z PiS przedstawili swoją wersję kryzysu UE oraz polskie wizje jego rozwiązania. Poniżej ograniczamy się do przedstawienia kilka cytatów z książki *Utopia europejska* Krzysztofa Szczerskiego [2016], w której stwierdza między innymi, że za jedno z głównych źródeł kryzysu UE można przyjąć: „...głęboki kryzys ideowy UE. Jego źródłem jest zakwestionowanie wolnych demokratycznych wyborów jako podstawy tworzenia prawomocnej władzy – obserwujemy to na najnowszym przykładzie Polski” (s. 71). Polska wizja nowoczesnej i zmodyfikowanej integracji europejskiej opiera się na następujących wymiarach: 1) demokracja rzeczywista a niefikcyjna, 2) umiarkowanie w regulacjach, 3) równość i solidarność, 4) policentryczność, 5) otwartość, 6) tożsamość (s. 237–238). Na postawione sobie pytanie – dlaczego Polska powinna w tym procesie odegrać znaczącą rolę? – autor odpowiada: „Polska z racji swego położenia powinna być odrębnym Centrum integracji dla naszego szerokiego regionu” (s. 239) oraz „To właśnie Polska jest przykładowym państwem, które spełnia wymogi nowego modelu zintegrowanej Europy” [zob. Szczerski 2016].

Poza ogólnymi refleksami teoretycznymi autor nie wyjaśnia bliżej ani złożoności całokształtu implikacji kryzysu UE dla Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, ani też nie kreśli realistycznej roli Polski w jego rozwiązaniu. Natomiast w rozdziale VIII koncentruje się generalnie na próbie uzasadnienia tezy, że projektowana przez prezydenta RP A. Dudę koncepcja Trójmorza (s. 186–207) stanowi próbę nowatorskiego podejścia do wzbogacenia procesu integracji europejskiej w okresie kryzysu UE.

Nie wchodząc w szczegóły można stwierdzić, że o ile jeszcze w 2016 r. inicjatywę Trójmorza politycy polscy rozpatrywali w aspekcie politycznym, to w 2017 r. stopniowo prezentowano ją w coraz większym stopniu jako projekt infrastrukturalno-surowcowy, koncentrując się na odrabianiu zaległości w stosunku do wysoko uprzemysłowionych członków UE z Europy Zachodniej i Północnej.

Na marginesie, podobne lub zbliżone koncepcje w odniesieniu do problemu opóźnień budowy drogowo-kolejowych połączeń komunikacyjnych przez Karpaty oraz słabej infrastruktury regionalnego rynku gazu w nowych państwach członkowskich i kandydujących do UE – sięgają początku lata 90. Powyższe problemy dostrzegano już przy Hexagonale jako prekursorze Inicjatywy Środkowo-Europejskiej (ISE) i Współpracy Bałtyckiej [zob. Cziomer (red.), Hexagonale 1992b]. Jednak w ciągu następnych 25 lat, ze względu na priorytety inwestycyjne Wschód-Zachód, zagadnienia te zeszły na dalszy plan.

Dopiero 25 sierpnia 2016 r., z inicjatywy prezydentów Polski i Chorwacji, dwanaście państw tzw. Trójmorza między Adriatykiem, Bałty-

kiem i Morzem Czarnym podpisało w Dubrowniku deklarację w sprawie współpracy. Miała się ona koncentrować na współpracy infrastrukturalno-gazowej. Do współpracy powyższej, finansowanej w odniesieniu poszczególnych projektów głównie ze środków UE mogą przystąpić w przyszłości państwa kandydaci (Serbia, Czarnogóra, Macedonia) oraz stowarzyszone z UE (Bośnia-Hercegowina, Mołdowa i Ukraina) [zob. Dutka 2016/6]. Realizacja powyższych projektów kosztowała już ok. 150 mld euro; do 2025 r. będą potrzebne 615 mld euro na ich realizację. Winna ona przyczynić się do lepszej współpracy między regionami południowo-wschodnimi a pozostałymi państwami UE. Wymagałoby to jednak szybkiego rozwiązania kryzysu UE.

Ze strony Polski i Chorwacji pojawiały się dementi, że nie zamierzają projektu Międzymorza wykorzystać w wymiarze politycznym przeciwko Komisji Europejskiej, a zwłaszcza przeciwko roli Niemiec w kształtowaniu przyszłej UE. Polska zabiegała jednak usilnie o to, aby na drugim szczycie Trójmorza w Warszawie, 6–7 lipca 2017 r., obok akcentów gospodarczych, znalazł się także akcent polityczny. Dzięki licznym zabiegom dyplomatycznym Polski 6 lipca 2017 r. szczyt Trójmorza zaszczycił prezydent USA D. Trump (w drodze na rozpoczynający się 6–7 lipca 2016 r. szczyt G20 w Hamburgu). W spotkaniu w Warszawie nie uczestniczył żaden oficjalny przedstawiciel UE, a zaproszony wicekanclerz i szef MSZ RFN S. Gabriel wyłącznie jako referent jednego z wielu towarzyszących szczytowi Trójmorza paneli, nie zareagował na zaproszenie polskie.

Wystąpienie Trumpa miało charakter historyczno-polityczny. Było głównie poświęcone bohaterstwu i odwadze Polaków w Powstaniu Warszawskim 1944 r., poparciu inicjatywy Trójmorza oraz gotowości udzielenia gwarancji sojusznicych przez USA. Trump wykazał też duże zainteresowanie sprzedażą gazu skroplonego oraz uzbrojenia amerykańskiego dla całego regionu [zob. Szczyt Inicjatywy Trójmorza, 7.07.2017].

W Niemczech na temat szczytu Trójmorza nie wypowiedział oficjalnie szerszej ani rzecznik rządu federalnego, ani szefowie innych resortów. Szereg informacji pojawiło się natomiast w mediach. Na temat przebiegu wizyty Trumpa ukazała się pogłębiona analiza, którą przygotował Biuro Fundacji Zielonych im. H. Bölla w Warszawie. Materiał powyższy został następnie wykorzystany we fragmentach oraz szerszych relacjach medialnych w Niemczech. Wizytę Trumpa rozpatrywano jako pierwszą oficjalną wizytę prezydenta USA w Europie, która wyprzedziła tradycyjne wizyty w przeszłości w Londynie, Paryżu czy Berlinie. Do Paryża Trump przeleciał dodatkowo na uroczystości obchodów Święta Narodowego 14 lipca 2017 r. Było to symboliczne wyróżnienie kolejnego państwa poza Polską kosztem Niemiec.

Obecność Trumpa na szczycie Trójmorza potraktowano jako zapowiedź gotowości USA do poszukiwania nowych rynków zbytu dla gazu skroplonego (LNG). Jest to jednak sprawa dalszej lub bliższej przyszłości, ale czy Polska będzie zadowolona z prawdopodobnie wyższej ceny powyższego surowca? Ponadto wiele wskazuje na to, iż w zaproszeniu do Warszawy szczyt Trójmorza prezydent Trump zamierza wzorem (ministra obrony D. Rumsfelda 2003 r. okresie prezydentury G.W. Busha jr.) podzielić sojuszników USA w Europie na „starych” i „nowych”. Pełne poparcie Trumpa dla rządu PiS świadczy o tym, iż kontrowersje między Polską a UE na temat przestrzegania w Polsce wartości i zasad demokratycznych – niemają większego znaczenia dla polityki USA w Europie [Hahn, Kopka 7.07.2017].

Reasumując można stwierdzić, że wizyta Trumpa w Polsce nie miała większego wpływu na relacje polsko-niemieckie. Uległy już one systematycznemu pogorszeniu w latach 2015–2016, zarówno w wymiarze bilateralnym, jak też w ramach UE. Nastąpiło to mimo dwukrotnych, krótkich wizyty kanclerz Merkel w Polsce (2016–2017). Podczas lutowej wizyty 2017 r. doszło również do bezpośredniej rozmowy Merkel z Jarosławem Kaczyńskim. W kwietniu 2017 r. agencja Reuters ujawniła tajne spotkanie Merkel-Kaczyński na zamku w Merseburgu 12 lipca 2016 [Deutsch-polnisches Geheim Treffen, 24.07.2017], a więc przed cytowanym wyżej obszernym wywiadem Kaczyńskiego dla „Bilda” z 27 lipca 2016 r. oraz wizyty Merkel w lutym 2017 r. w Polsce. Była ona utrzymywana w tajemnicy przez obie strony. Spotkanie powyższe nie przyniosło jednak żadnego przełomu w relacjach Polski z Niemcami bilateralnie i w UE.

Merkel oraz jej czołowi współpracownicy unikali oficjalnej krytyki polityki wewnętrznej w Polsce. Dopiero po zainicjowaniu przez Kaczyńskiego ogólnopolskiej kampanii w sprawie prawa Polski do reparacji od Niemiec za II wojnę światową, Merkel – podczas „wywiadu letniego” (Sommerinterview) w sierpniu 2017 dla mediów niemieckich, stwierdziła krótko, że w sprawach naruszania praworządności w Polsce nie można dłużej „trzymać języka za zębami” [Merkel – ZDF, 27.08.2017].

Odrzucenie przez Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu, we wrześniu 2017 r., popieranej przez Polskę skargi Węgier i Słowacji – przeciw forsowanej przez Komisję Europejską dyslokacji nielegalnych uchodźców z Włoch i Grecji z 24 października 2015 r., we wszystkich państwach unijnych w ciągu dwóch lat, z pewnością nie ułatwi rozwoju relacji polsko-niemieckich w UE. Sprawa powyższa będzie nadal rozpatrywana na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz Rady UE w Brukseli.



# Zamiast epilogu

## Niemcy w okresie przemian wewnątrzpolitycznego układu sił oraz poszukiwania nowej roli międzynarodowej w XXI wieku

---

Na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. Niemczech doszło do głębokich przemian wewnętrznego układu sił politycznych i poszukiwania nowej roli międzynarodowej. Problem powyższy analizuje monografia: *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*. Liczne sprzeczności wewnątrzpolityczne, uwidocznione podczas prób wyłonienia nowej koalicji rządzącej w Niemczech po wyborach do Bundestagu z 24 września 2017 r. skłoniły autora dokonania podsumowania analizy merytorycznej podjętej monografii w formie rozbudowanego epilogu.

### **I. Ocena nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w latach 2007–2017**

W latach 2007–2017 kolejne rządy RFN przywiązywały dużą wagę do umocnienia wzrostu roli, pozycji oraz odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec. Problem powyższy wzbudzał również zainteresowanie w mediach niemieckich oraz był przedmiotem badań:

**1.** Niemieckie analizy eksperckie, naukowe i publicystyczne w zakresie stosunków międzynarodowych (zob. rozdział 1.4) posiadały zawsze duże znaczenie dla praktyki politycznej na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dawnej RFN do 1989 r. oraz zjednoczonych Niemiec

po 1990 r. Było to widoczne w działaniach na rzecz poszukiwania długofalowej strategii zwiększenia roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec po 2007 r. Celowi powyższemu były podporządkowane między innymi prace Urzędu Spraw Zagranicznych (2014–2015) na rzecz wzmocnienia działań prewencyjnych w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec [zob. Review 2014], w przygotowaniu „Białej Księgi 2016” [Weissbuch 2016] przez resort obrony, jak również w wystąpieniach – prezydenta J. Gaucka, ministra spraw zagranicznych – F.W. Steinmeiera oraz ministra obrony U. von der Leyen na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (MSC) 31 stycznia–1 lutego 2014 r.

**2.** W strategii rządu CDU/CSU/FDP Niemcom przypisywano już od 2012 r. funkcję „mocarstwa współkształtującego” (Gestaltungsmacht), zaangażowanego w rozwiązywanie ważnych problemów międzynarodowych w skali europejskiej i globalnej. Problem przywództwa i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w aspekcie teoretycznym oceniają zasygnalizowane we wprowadzeniu dwie prace zbiorowe [Harnisch, Schild (red.) 2015 oraz Hellmann, Jacobi, Urrestarazu (red.) 2015].

Przy określaniu roli i pozycji międzynarodowej Niemiec należy brać pod uwagę przede wszystkim takie wyznaczniki wewnętrzne jak: potencjał gospodarczo-finansowy i demograficzny, warunki życia ludności, rozbudowaną sieć społeczeństwa obywatelskiego, poziom rozwoju technologicznego oraz infrastrukturę, stabilność systemu politycznego, a z wyznaczników zewnętrznych – korzystne położenie geopolityczne po zjednoczeniu w centrum Europy, powiązania gospodarczo-handlowe oraz członkostwo w kluczowych organizacjach międzynarodowych. Niemcy można więc określić jako czołowe państwo UE, położone po zjednoczeniu w 1990 r. w samym centrum Europy, o znacznym potencjale gospodarczym i społecznym, odgrywające pierwszoplanową rolę w UE, mające interesy oraz rozbudowane powiązania globalne.

**3.** Do umocnienia roli i odpowiedzialności międzynarodowej przyczyniły się trzy kadencje sprawowania władzy przez przewodniczącą CDU i kanclerz federalną Angelę Merkel (2005–2017). Była ona zarówno gwarantem sukcesów wyborczych chadecji na szczeblu federalnym jako najsilniejszego trzonu kolejnych koalicji rządzących. Kanclerz nadzorowała i koordynowała przez Urząd Kanclerski pracę całego rządu, w tym zwłaszcza – resortów spraw zagranicznych, finansów, polityki obronnej, spraw wewnętrznych oraz współpracy gospodarczej i polityki rozwojo-

wej – do systematycznego umocnienia roli oraz pozycji międzynarodowej Niemiec. W tym miejscu jedynie syntetycznie ocenię rolę Niemiec w kontekście ich implikacji oraz znaczenia międzynarodowego kryzysów ostatniej dekady w czterech punktach:

- a) Największe efekty wewnętrzne i międzynarodowe osiągnęły Niemcy w wyniku szybkiego rozwiązania ujemnych skutków światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007+. Niemcy przezwyciężyły go już w latach 2009–2010. Poprzez duże nakłady finansowe oraz sprawne zarządzanie kryzysem przywrócono Niemcom wewnętrzną stabilizację gospodarczo-społeczną oraz doprowadzono do umocnienia ich pozycji w handlu i gospodarce światowej, jak również w ramach G8/7, G20 oraz w innych ważnych strukturach międzynarodowych współczesnego świata.
- b) Niemcy próbowały odgrywać decydującą rolę w rozwiązywaniu głównych problemów strefy euro w latach 2010–2015, zwłaszcza w odniesieniu do przezwyciężenia wysokiego zadłużenia Grecji. Jednak przeforsowana przez niemieckiego ministra finansów W. Schäuble strategia nadmiernego oszczędzania i narzucenia niepopularnych rozwiązań państwu zadłużonemu – Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia – nie przysporzyły RFN sympatii wśród polityków i społeczeństwa większości państw południowych UE. Niemcy wniosły ogromny wkład finansowy wraz z MFW w poszczególne pakiety ratunkowe oraz akceptowały dodatkowo do 2017 r. udzielanie pożyczek przez EBC zadłużonym państwom strefy euro. Do 2017 r. nie udało się jednak uzgodnić szczegółów reformy – Unii Bankowej strefy euro i wielu innych regulacji szczegółowych. Wiele wskazuje jednak na to, iż najgorsze fazy kryzysu strefy euro zostały już przezwyciężone.
- c) Negatywy wynik referendum, zapowiedź opuszczenia przez Wielką Brytanię UE (Brexit, czerwiec 2016) i wzrost tendencji nacjonalistyczno-populistycznych w latach 2015–2017 w nowych państwach członkowskich UE – spowodowały konieczność podjęcia przez Komisję Europejską (KE) kompleksowej reformy funkcjonowania UE do 2025 r. (Rzym, marzec 2017). Niemcy poparły inicjatywę przewodniczącego KE J.C. Junckera, gdyż są żywotnie zainteresowane utrzymaniem jedności i spójności całej UE. Wynika to z faktu, iż Niemcy odnoszą największe korzyści gospodarczo-finansowe ze sprawnie funkcjonującej UE. Po zwycięstwach we francuskich wyborach prezydenckich i parlamentarnych (maj-czerwiec, 2017) pro-europejskiego polityka liberalnego Emanuela Macrona – kanclerz

Merkel poparła wstępnie w ogólnych zarysach propozycje reformy strefy euro oraz całej UE. Szczegóły mogą jednak zostać uzgodnione dopiero po utworzeniu nowego rządu koalicyjnego w Niemczech po wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. Wielu czołowych polityków CDU, a zwłaszcza FDP, odnosi się sceptycznie do powołania odrębnego budżetu oraz ministra finansów strefy euro, preferując raczej podporządkowanie strefy euro Europejskiemu Funduszowi Stabilizacyjnemu (ESM). Na marginesie można stwierdzić, iż nowy prezydent francuski E. Macron wykorzystał zręcznie osłabienie polityczne Merkel w następstwie słabych wyników CDU/CSU w wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r., angażując się zarówno w aktywne propagowanie reform, jak też proponując nowe formy aktywności międzynarodowej UE.

- d) Największe trudności i wyzwania napotkały Niemcy w UE w momencie przejścia rządu CDU/CSU/SPD na czele z kanclerz Merkel do polityki „otwartych drzwi” wobec masowego napływu „nielegalnych”, bądź też „nieregularnych” uchodźców do UE od przełomu lata i jesieni 2015 r. Merkel kierowała się w tej sprawie obok aspektów polityczno-prawnych (konwencje międzynarodowe) motywami humanitarnymi, wyrażając zgodę na doraźny masowy przejazd uchodźców z granicy węgiersko-serbskiej przez Austrię do Niemiec bez ważnych dokumentów podróży oraz kontroli granicznych od września 2015 do lutego 2016 r. Sprawa powyższa nie była szerzej konsultowana ani w Bundestagu, ani też z instytucjami unijnymi w Brukseli oraz państwami członkowskimi UE poza Austrią i częściowo z władzami węgierskimi. Merkel była pewna, iż po masowym napływie uchodźców do UE, państwa członkowskie wykonają decyzję Rady Unii Europejskiej z października 2014 r. o ich obowiązkowej dyslokacji na swoim terytorium według wypracowanego przez KE rozdzielnika w ciągu 2 lat. Stało się jednak inaczej. W sprawie nielegalnych uchodźców Niemcy znalazły się w poważnej izolacji w ramach UE. Do września 2017 r. z przewidzianej kwoty 160 000 uchodźców rozlokowano tylko 27 645, w tym pochodzących z Grecji – 19 243 oraz Włoch 8402; w tym według danych Austria 15 wobec limitu całociowego 1953, Bułgaria 50 z limitu 1302, Chorwacja 78 z 968, Czechy 12 z 968 Francja 4278 z 19 714. Nawet Niemcy nie wykonały jeszcze swego zobowiązania, przyjmując 19 684 z limitu 27 536. Węgry i Polska nie przyjęły ani jednego uchodźcy z obowiązującego rozdzielnika [Hinterund, 6.09.2017].

Komisja Europejska będzie musiała wystąpić z nowymi propozycjami pomocy dla państw UE – przyjmujących oraz rejestrujących nielegalnych uchodźców, zwłaszcza we Włoszech i w Grecji. Do tej pory ze względu na brak solidarności oraz szeregu uwag krytycznych większości państw członkowskich, Komisja UE nie opracowała takiej koncepcji. Bardzo złożona jest również sprawa kosztów ochrony granic przed nielegalnymi uchodźcami, czy też zawierania porozumień z krajami pochodzenia i tranzytowymi w Afryce oraz z Turcją. Instytucje europejskie i państwa członkowskie UE nie są zdolne ani do przyjęcia, ani też do skutecznego zastopowania uchodźców, którzy wciąż napływają do UE z najbardziej zagrożonych regionów świata, objętych często wojnami domowymi. Niemcy nie poradziły sobie też organizacyjnie z readmisją dobrowolną lub przymusową negatywnie zweryfikowanych azylantów. Z kilkuset tysięcy czekających w RFN na readmisję do krajów pochodzenia uchodźców, wydano faktycznie – tylko nieznaczne ilości w poszczególnych latach: 2014 r. – 10 884, 2015 r. – 20 888, 2016 r. – 25 375. O wiele gorzej niż zakładano przebiega też nauka języka niemieckiego dla azylantów, przysposobienie zawodowe, zatrudnianie oraz generalnie integracja określonych grup uchodźców w społeczeństwie niemieckim. Według obliczeń specjalistycznych koszt utrzymania uchodźców w Niemczech za lata 2016–2017 r. wyniesie szacunkowo od 43,1–50 mld euro, a za najbliższe 6 lat koszty osiągną szacunkowo ok. 450 mld Euro [zob. Kosten der Fluchtlingkrise, 9.11.2016].

Sprawa uchodźców pozostanie jednym z ważniejszych wyzwań wewnętrznych oraz polityki zagranicznej i europejskiej nowego rządu niemieckiego po wyborach do Bundestagu z 24 września 2017 r. Będzie on musiał dodatkowo wypracować oraz wdrożyć szczegółowo nowe zasady sterowanej oficjalnie migracji zarobkowej do Niemiec. Są one niezbędne zwłaszcza w odniesieniu do wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. W Niemczech aktualnie co roku na wysoko wykwalifikowanych pracowników czeka ok. 300 000 wolnych lub nowych miejsc pracy. Ze względu na trudności wykształcenia takiej ilości specjalistów w Niemczech można będzie ich tylko pozyskać w ramach sprawnie funkcjonującego oficjalnego naboru zewnętrznego. Do tej pory takiej regulacji oraz rozwiązań nie wypracowano w Niemczech. Natomiast nie można liczyć na wypełnienie tej luki nawet poprzez intensywne szkolenie najzdolniejszych uchodźców.

**e)** ze względu na swój ogromny potencjał gospodarczy, położenie w centrum Europy i aktywność polityczną Niemcy są czołowym państwem UE o rozbudowanych interesach globalnych. W rozdziale

3.1-3a-c wyeksponowano szerzej następujące kierunki aktywności globalnej Niemiec w latach 2005–2017:

- Aktywną rolę Niemiec w gospodarce światowej, zwłaszcza zaś w handlu i inwestycjach międzynarodowych, gdzie zajmują pozycję w czołówce państw wysoko rozwiniętych – USA, Japonii, Francji i Wielkiej Brytanii,
- Najistotniejsze znaczenie posiada dla Niemiec handel zagraniczny, który uległ w ostatnich latach znacznym przeobrażeniom. Przez całe dziesięciolecie pierwszym partnerem handlowym Niemiec była tradycyjnie Francja, którą w 2015 r. na krótko wyprzedziły USA, a już w 2016 r. ich miejsce zajęły Chiny Ludowe. Coraz większą rolę w niemieckim handlu zagranicznym odgrywają poza CHRL dynamicznie rozwijające się kraje progowe Azji Południowo-Wschodniej oraz ugrupowania BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz Afryka Południowa).
- Niemcy osiągają co roku rekordowe nadwyżki w handlu zagranicznym, co wzbudza nie tylko uznanie, lecz również ostrą krytykę zarówno na forum G7, G20 oraz WHO, jak też ze strony wielu partnerów zachodnich, w tym w ostatnich latach zwłaszcza ze strony USA.
- Niemcy są trzecim płatnikiem ONZ po USA i Japonii, uczestnicząc aktywnie w różnych formach działalności ekologiczno-klimatycznej, w polityce rozwojowej, pomocy humanitarnej oraz w innych zakresach funkcjonowania ONZ. Niemcy wspierają finansowo ONZ (poza składkami członkowskimi) dodatkowo w różnych zakresach i dziedzinach.
- Po zjednoczeniu w 1990 r. Niemcy zabiegały o reformę Rady Bezpieczeństwa (RB) ONZ, starając się bezskutecznie, ze względu na sprzeciw głównych mocarstw, w tym zwłaszcza USA, o stałe miejsce w tym gremium. Niemcy były natomiast często zapraszane przez sekretarzy generalnych ONZ oraz stałych członków RB ONZ do udziału w rozwiązywaniu ważnych konfliktów międzynarodowych. W 2015 uczestniczyły one w przygotowaniu porozumienia atomowego z Iranem, a w 2016 w rozmowach na temat porozumienia walczących stron w Syrii w kontekście wojny koalicji międzynarodowej po kierunkiem USA z Państwem Islamskim,
- Wszystkie rządy dawnej RFN oraz zjednoczonych Niemiec po 1990 r. przywiązywały duże znaczenie do współpracy transatlantyckiej z USA i Kanadą oraz w ramach NATO. Równocześnie jednak części społeczeństwa niemieckiego, zwłaszcza zaś aktywistów pacyfistycznych w różnych sytuacjach uwidaczniają się silne tendencje antyame-

rykańskie. Nastroje powyższe zostały między innymi wykorzystane przez byłego kanclerza z SPD Gerharda Schrödera w latach 2002–2003 zarówno w kampanii wyborczej do Bundestagu, jak również do odmowy czynnego poparcia Niemiec w interwencji zbrojnej USA w Iraku. Kanclerz Angela Merkel od 2005 r. utrzymywała bliskie stosunki z amerykańskimi prezydentami G.W. Bushem jr (2005–2008) oraz B. Obamą (2009–2016). W okresie prezydentury Obamy negatywny wpływ miały ujawnione podsłuchy polityków niemieckich, w tym samej kanclerz Merkel, przez amerykański wywiad elektroniczny – NSA w 2013 r. Stosunki niemiecko-amerykańskie uległy poważnemu ochłodzeniu po przejściu urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa od początku 2017 r. Trump i część jego administracji krytykowali Niemcy głównie za ogromne nadwyżki w handlu amerykańsko-niemieckim, grożąc także filiom niemieckich koncernów w USA 30% cłami z tytułu przenoszenia produkcji do Meksyku i innych państw latynoamerykańskich. Krytyka Trumpa dotyczy także miernego wypełniania zobowiązań sojuszniczych przez Niemcy, głównie chodzi o roczne wydatki budżetowe poniżej 2% PKB na rzecz NATO. Trump krytykował publicznie kanclerz Merkel przed objęciem urzędu prezydenta za politykę otwartych granic dla nielegalnych uchodźców oraz inne aspekty polityki międzynarodowej Niemiec. Z kolei Merkel unikała oficjalnej krytyki Trumpa i polityki jego administracji, dystansując się od części jego decyzji (np. polityka wobec Iranu, polityka klimatyczna ONZ itp.). W wielu sprawach Niemcy zajmują wspólne stanowisko z przywódcami Francji, Wielkiej Brytanii, Kanady i innych państw zachodnich. Wielu czołowych polityków zarówno koalicji rządzącej, jak też opozycji publicznie krytykowało wiele posunięć Trumpa. Niemcy dążą do utrzymania dobrych stosunków w USA w różnych dziedzinach, starają się utrzymać bliskie kontakty z lobby proniemieckim w administracji oraz Kongresie USA, zarówno wśród opozycyjnych Demokratów, jak też rządzących Republikanów.

- W odniesieniu do NATO Niemcy deklarują wypełnienie zobowiązań budżetowych w ustalonej wysokości 2% PKB dopiero w 2024 r. Nowy rząd federalny będzie musiał doprowadzić do znacznej modernizacji Bundeswehry ze względu na ogromne, długoletnie zaniebdania. Główne siły polityczne Niemiec zmierzają do umocnienia w przyszłości europejskiego filara zbrojnego poprzez współpracę NATO z projektowaną Armią Europejską. Podkreśla się także znaczne zaangażowania Bundeswehry w szpicy NATO na terenie państw

bałtyckich od 2016 r. Dodatkowo wskazuję się na zaangażowanie cywilne i wojskowe w działania prewencyjne oraz aktywny udział specjalistów niemieckich w licznych misjach szkoleniowych, pokojowych i stabilizacyjnych w skali całego świata.

- Niemcy zaangażowały się mocno w próby rozwiązania kryzysu ukraińskiego w wymiarze polityczno-dyplomatycznym przez wsparcie gospodarcze nowych władz Ukrainy od przełomu 2013/2014, oraz doprowadzenie do zawieszenia broni (Mińsk I), jak i częściowe rozładowanie napięcia oraz podpisanie rozejmu między separatystami w Donbasie i rządem ukraińskim w ramach tzw. formatu normandzkiego – Mińsk II z 12 lutego 2015 r. Aneksja Krymu (marzec 2014) oraz wsparcie separatystów w Donbasie przez Rosję (wiosna – lato 2014) przekształciła kryzys ukraiński w konflikt rosyjsko-ukraiński, jak również doprowadziły do wprowadzenia sankcji ekonomicznych przez USA i UE przeciwko Rosji z udziałem Niemiec. Dodatkowo powstały napięcia na linii NATO–Rosja. Niemcy jako członek NATO i UE stanęły zdecydowanie po stronie Zachodu, co odbiło się negatywnie na relacjach niemiecko-rosyjskich. Zarówno rząd CDU/CSU/SPD oraz główne siły polityczne nie rezygnowały jednak po rocznych ograniczeniach 2014/2015 z przywrócenia dwu- oraz wielostronnych form współpracy politycznej i gospodarczej z Rosją. Równocześnie w Niemczech ujawniły się ostre kontrowersje w łonie elit intelektualnych i politycznych między zwolennikami i przeciwnikami współpracy z Rosją. Kierownictwo Rosji na czele z prezydentem Putinem wykorzystało wszelkie instrumenty, metody oraz możliwości oddziaływania na Niemcy w celu osłabienia całego Zachodu. Niemcy zaangażowały w wsparcie Ukrainy w jej dążeniu do stabilizacji wewnętrznej oraz stowarzyszenia z UE. Mimo pogorszenia się na przełomie 2016/2017 sytuacji w Donbasie oraz tendencji autorytarnych w Rosji – w Niemczech dominuje przekonanie, iż długofalowo należy dążyć do utrzymania współpracy z Rosją.
- W okresie rządów kanclerz Merkel (2005–2017) doszło, mimo przejściowych napięć i kontrowersji (2005–2007), do stopniowej poprawy stosunków polsko-niemieckich w aspekcie dwustronnym oraz w ramach UE. Punktem kulminacyjnym zbliżenia polsko-niemieckiego w UE był okres rządów PO/PSL w latach 2007–2015. Znalazło to oficjalny wyraz w obszernej wspólnej międzyrządowej deklaracji polsko-niemieckiej 21 czerwca 2011 r. w Warszawie z okazji uroczystości podpisania polsko-niemieckiego „Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” z 17 czerwca 1991 r. Strate-



gia rządu polskiego zmierzała do wyłączenia spraw trudnych w relacjach wzajemnych (np. budowa przez koncerny niemieckie z Gazpromem Gazociągu Północnego z Rosji dnem Bałtyku do Niemiec, konflikt rosyjsko-gruziński 2008 r., sprawa dopuszczenia Ukrainy do programu przystąpienia do NATO (MAP), problemy polityki historycznej oraz inne) – zmierzając do przystąpienia w uzgodnieniu z Niemcami do grupy czołowych państw UE. Polska oficjalnie popierała też aspiracje Niemiec do „przewodzenia UE” (minister spraw zagranicznych RP – R. Sikorski, Berlin 2011). Sytuacja uległa całkowitej zmianie po wyborach prezydenckich i parlamentarnych (maj i listopad 2015) w Polsce, kiedy to zarówno urząd prezydenta, jak też rząd większościowy przejęła partia PiS. Nowy rząd PiS traktował Niemcy jako pierwszoplanowego partnera gospodarczego Polski, lecz odmawiał im zdolności do przewodzenia w UE. Polska wraz z krajami Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza z Węgrami, ostro krytykowała forsowanie przez Komisję Europejską z inicjatywy Niemiec dyslokacji nielegalnych uchodźców po 2015 r. w krajach członkowskich. Polska odnosiła się też krytycznie do popierania przez Niemcy i Francję reformy „wielu prędkości” UE do 2025 r. Od maja do września 2017 r. z inicjatywy PiS podniesiono na forum Sejmu oficjalnie roszczenia odszkodowawczo-reparacyjne wobec Niemiec z tytułu zniszczenia Polski podczas II wojny światowej. W bliżej nieokreślonym czasie rozmowy na powyższy temat z Niemcami winien podjąć rząd RP. Sprawa powyższa nie była ani przedmiotem zainteresowania w kampanii wyborczej do Bundestagu, ani też nie doczekała się odpowiedzi ze strony Niemiec. W Berlinie – podobnie jak w Warszawie – ograniczono się jedynie do opracowania ekspertyzy na forum parlamentarnym, która w pełni odrzucała możliwość uzyskania przez Polskę niemieckich odszkodowań wojennych [zob. szerzej Cziomer 2017 oraz Barcz 2017, s. 18–32]. W monografii (zob. rozdział 2.2, s. 78–79) autor przedstawił syntetycznie podobne roszczenia odszkodowawcze Grecji wobec Niemiec z tytułu strat poniesionych w okresie II wojny światowej. Zostały one odrzucone zarówno przez Międzynarodowy Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, jak też przez sądy niemieckie. Rząd federalny zgodził się jedynie w 2016 r. na nieznaczne dofinansowanie niemiecko-greckiej wymiany młodzieży ze swoich środków budżetowych.

W końcowej fazie pisania niniejszej monografii w Niemczech ukazały się obszerne publikacje, które nawiązują do problematyki omawianej

w monografii. Pierwszą w odniesieniu do nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w przygotowali eksperci Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie (DGAP). Analiza powyższa nt.: ***Zewnątrzpoltyczne wyzwania dla przyszłego rządu federalnego. Korzyści słabości, szanse i ryzyka***. Za główne kierunki oraz nowe wyzwania aktywności międzynarodowej Niemiec po 2017 r. w ujęciu problemowym uznano w niej:

- działanie na rzecz przezwyciężenia kryzysu UE poprzez jej reformę w oparciu o dalsze zacieśnienie oraz pogłębienie współpracy Niemiec z Francją,
- dążenie do utrzymania współpracy transatlantyckiej Niemiec z USA przy równoczesnych staraniach o wzmocnienie – na bazie współdziałania NATO i UE – europejskiego filara bezpieczeństwa, mimo nieprzewidywalnej oraz populistycznej polityki nowej administracji USA D. Trumpa od 2017 r.
- utrzymanie ze względu na długofalowe implikacji dla bezpieczeństwa europejskiego kooperacji Niemiec z autorytarnie rządzoną Rosją oraz obszarem proradzieckim, mimo utrzymujących się tam napięć i konfliktów,
- uczestnictwo Niemiec w rozwiązywaniu głównych zagrożeń i problemów globalnych na tle umocnienia roli ONZ oraz dalszego poszerzania współpracy z regionami pozaeuropejskimi [zob. szerzej Möling, Schwarzer, 2017/6].

Najnowszą publikacją na temat: ***Nowa odpowiedzialność międzynarodowa Niemiec*** z 2017 r. przygotowano z udziałem 420 autorów, polityków, dziennikarzy, duchownych, menedżerów, działaczy gospodarczych niemieckich i zagranicznych. Po zakończeniu prac redakcyjnych w oparciu o przedłożone teksty oraz dyskusje, Komitet Redakcyjny przedstawił 12 zaleceń dla działań międzynarodowych Niemiec. Poniżej ograniczam się do prezentacji ich w mocno skróconej wersji:

1. Niemcy w zakresie polityki, gospodarki i problemów społecznych winny na bazie wspólnych wartości zająć spójne stanowisko wobec wzrostu swojej roli i odpowiedzialności międzynarodowej.
2. Tylko w ramach dobrze i efektywnie funkcjonującej UE, Niemcy są zdolne do realizacji swych ambitnych interesów i celów w polityce zagranicznej, rozwojowej i bezpieczeństwa.
3. Ze względu na podwojenie się ludności w ciągu najbliższych dwóch-trzech dekad, Afrykę należy już z obecnie zaliczyć za najważniejszy kontynent dla UE i Niemiec.

4. Obowiązujące obecnie pierwszeństwo dla rozwoju gospodarczego należy już obecnie zsynchronizować ze zasadami zrównoważonego rozwoju (Agenda 2030).
5. Należy rozbudować zwalczanie nędzy i ochronę zdrowia w skali globalnej.
6. W dążeniu do zabezpieczenia żywności w skali globalnej należy intensywnie poszukiwać nowych dróg.
7. Niemieckie inicjatywy i zaangażowanie w skali globalnej należy lepiej formułować i realizować.
8. Zrównoważoną urbanizację należy podnieść w Niemczech do rangi kluczowego zagadnienia.
9. Należy zaryzykować wypracowanie nowej koncepcji międzynarodowej polityki finansowej.
10. Należy na nowo przemyśleć obchodzenie się z reżymami autorytarnymi.
11. Winno się nowo uporządkować wszelkie struktury stosunków zewnętrznych.
12. Należy inwestować więcej w odpowiedzialność międzynarodową Niemiec [Ischinger, Messner 2017, s. 207–231].

## **II. Znaczenie wyników wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. dla nowego układu sił wewnątrzpolitycznych**

Wyniki wyborów do Bundestagu stanowią zawsze ważną cezurę rozwoju wewnętrznego oraz zewnętrznego Niemiec. Wyłonione koalicje rządzące muszą wypracować wspólną umowę koalicyjną z ogólnymi wytycznymi do realizacji polityki wewnętrznej, zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec na kolejne kadencje. Jej wdrażanie następuje stosownie do uzgodnień w ramach koalicji rządzącej na czele z kanclerzem przez rozbudowany system ustawodawstwa w ramach obu izb parlamentarnych – Bundestagu i Bundesratu. W powoływaniu nowego rządu pierwszoplanowe znaczenie ma prezydent federalny, wyznaczający kanclerza federalnego, który z kolei kompletuje skład osobowy nowego rządu federalnego. Angela Merkel została kolejny raz desygnowana przez Bundestag na kanclerza federalnego 24 października 2017 r. głosami CDU/CSU, FDP, Sojusz 90/Zielonych. Nastąpiło to po ogłoszeniu przejścia SPD do opozycji ze względu na przegrane wybory do Bundestagu. Do chwili powołania nowego rządu obowiązki pełnił urzędujący od 2013 r. rząd CDU/CSU/SPD.

### Główne przesłanki zmian układu sił wewnątrzpolitycznych

**1.** Wyniki wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. (zob. załącznik nr 2) wskazują na dalsze rozproszenie niemieckiego systemu partyjnego. Wyraźnemu osłabieniu uległa pozycja dwóch największych partii: chadecji – CDU/CSU oraz socjaldemokracji – SPD, które po znacznych stratach wyborczych nie mogły już samodzielnie dobierać sobie partnerów koalicyjnych.

W wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. poszczególne partie uzyskały następującą liczbę głosów wyborców: CDU – 26,8%, CSU – 6,2%, razem CDU/CSU – 32,9, SPD – 20,5%, AfD – 12,6%, Partia Lewicy = 9,2%, FDP – 10,2%, Zieloni – 8,9%. Największe straty w stosunku do wyborów w 2013 r. poniosły: CDU – 8,6% oraz SPD – 5,2% [Załącznik nr 2].

Pierwszy raz do Bundestagu weszła nacjonalistyczno-populistyczna AfD, którą zasilili dotychczasowi wyborcy z pozostałych partii – z CDU ponad 1 000 000 mln, z SPD ponad 500 000, z Partii Lewicowej ponad 400 000, z FDP – 50 000; ponadto dodatkowo 1 280 000 osób z grupy wyborców niezdecydowanych, oraz 740 000 osób z mniejszych partii, które nie przekroczyły progu wyborczego – 5%. Największe poparcie uzyskała AfD w nowych krajach związkowych (była NRD), gdzie w Saksonii wyprzedziła nawet główną partię rządzącą tym krajem związkowym bez przerwy od 1990 r. – CDU. Kierownictwo AfD wyczuło właściwie nastroje społeczne, koncentrując ostrze swojej agitacji wyborczej przeciwko polityce kanclerz Merkel w sprawie masowego napływu uchodźców do Niemiec oraz wynikającego z tego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

Nadzwyczaj korzystne dla AfD wyniki we wschodnich krajach związkowych nie tylko świadczyły o umiejętności większej mobilizacji przez nią wyborców, ale wynikały z utrzymujących się tam dysproporcji rozwojowych oraz trudności psychologicznych – scalania się społeczeństwa w obu częściach Niemiec. Dowodziły one także głębokich obaw wśród Niemców wschodnich zagrożonych niebezpieczeństwem degradacji społecznej w dobie szybko postępujących zmian globalizacyjnych. Nie bez znaczenia były także utrzymujące się stereotypy i uprzedzenia wobec obcych, w tym zwłaszcza azylantów i cudzoziemców na wschodzie Niemiec [zob. Wählerwanderung, 24.09.2017].

**2.** Ze względu na swój najgorszy wynik wyborczy w historii od 1883 r. **20,5% SPD** zdecydowała się już podczas tradycyjnej dyskusji przewodniczących największych partii w wieczornym I programie TV (ARD) 24 września 2017 r. o godz. 20.00 do oficjalnego przejścia do opozycji. Ogłosił to przedwcześnie jej nowy przewodniczący – Martin Schulz.

Porażka Schulza jako czołowego kandydata SPD była następstwem zarówno jego osobistych potknięć taktycznych – jak np. wyłączenie się na miesiąc z kampanii wyborczej w Północnej Nadrenii-Westfalii wiosną 2017 r. na życzenie polityków krajowych SPD, brak doświadczenia w sprawach polityki wewnętrznej Niemiec po długoletnim sprawowaniu mandatu deputowanego oraz przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (1994–2017), jak też udzielanie zbyt emocjonalnych wywiadów w mediach na temat swojej trudnej drogi życiowej.

Jednak zasadniczą przyczyną porażek i spadającej popularności SPD w kolejnych wyborach do Bundestagu 2009, 2013 i 2017 (zob. załączniki 1 i 2) była wspomniana już w rozdziale 1 utrata przez SPD tradycyjnego elektoratu wyborczego w środowisku robotniczym oraz urzędniczym ze względu na poparcie przez jej kierownictwo Agendy 2010 kanclerza G. Schrödera po 2003 r. Jej wdrożenie przyczyniło się wprawdzie do zlikwidowania wysokiego bezrobocia, jednak zarazem przysłużyło się poszerzeniu się w drugiej dekadzie XXI znacznych grup prekariatu w Niemczech, skazanego na niższe oraz dorywcze zarobki w oparciu o „umowy śmieciowe” oraz inne ograniczenia dostępu do stałej oraz lepiej płatnej pracy. Nie można też przeoczyć faktu, iż znaczną część lewicowego elektoratu SPD przejęła już wcześniej konkurująca z nią – Partia Lewicowa po 2007 r. Dlatego też SPD zdecydowała się jesienią 2017 na przejście do opozycji, aby nie tylko odnowić się programowo i organizacyjnie, ale dodatkowo wyjść z cienia „młodsze partnera” (Junior-Partner) koalicyjnego – CDU, ponosząc współodpowiedzialność za dwie kadencje sprawowania władzy w ramach rządów Wielkiej Koalicji na czele z kanclerz Merkel (2005–2009 oraz 2013–2017).

Mimo klęski wyborczej Schulz pozostał wprawdzie przewodniczącym SPD, ale szefową frakcji socjaldemokratów w Bundestagu została Andrea Nahles, zaliczana do lewicy partyjnej – uprzednio sekretarz generalny SPD (2009–2013), a następnie minister pracy i spraw socjalnych (2013–2017) w gabinecie Merkel. Była ona od początku przeciwniczką Agendy 2010 oraz jako minister pracy i spraw socjalnych przevorsowała – wbrew oporom CDU/CSU w rządzie Merkel 2013–2017 – płacę minimalną w Niemczech. Należy ona po wyborach do Bundestagu do grona czołowych polityków SPD.

**3. CDU/CSU** uzyskały wprawdzie najwięcej głosów wyborczych, ale za cenę poważnych strat poparcia wśród jej dotychczasowego elektoratu, który masowo przemiescił się w 2017 r. do prawicowej AfD. Główną winę za ten stan rzeczy ponosiła przewodnicząca CDU a zarazem kanclerz Angela Merkel, która w ciągu 12-letnich rządów przesunęła programowo

CDU w kierunku centrum politycznego, zaniedbując wyraźnie środowiska prawicowo-konserwatywne chadeckiej. Jej polityka ciągłego lawirowania była bardzo pragmatyczna. Poprzez ciągłe zawieranie licznych kompromisów celem uniknięcia strat wyborczych, Merkel doprowadziła CDU do utraty własnej tożsamości politycznej poprzez podważenie jej profilu konserwatywnego. Przykładem tego była sprawa całkowitego zalegalizowania prawnego statusu „małżeństwa homogenicznego” (Ehe für alle) w Niemczech, która była krytycznie oceniana przez wiele środowisk chadeckich. Sprawa powyższa pod koniec czerwca 2017 r. znalazła jednak akceptację społeczną i poparcie partii w Bundestagu, łącznie ze współrządzącą SPD. Przeciwna temu była zdecydowana większość deputowanych CDU/CSU wraz z kanclerz Merkel, która mogła formalnie nie dopuścić do jej uchwalenia przez Bundestag. W obliczu nieuchronnych strat politycznych w toczącej się kampanii wyborczej do Bundestagu wiosną 2017 r. na rzecz SPD – Merkel zdecydowała się na zmianę stanowiska, dopuszczając możliwość głosowania deputowanych CDU bez dyscypliny frakcyjnej. Sama Merkel głosowała zaś demonstracyjnie przeciwko ustawie z mniejszością deputowanych chadeckich oraz pozostałych frakcji Bundestagu. Dzięki temu Bundestag przyjął stosowną ustawę większością głosów. Chadecja straciła jednak poparcie wielu wyborców konserwatywnych [Nach SPD-Vorstoss 30.06.2017].

Na marginesie warto w tym miejscu przypomnieć, iż przez kilka lat Merkel była za utrzymaniem energii atomowej w Niemczech, ale po katastrofie elektrowni atomowej w Fukusinie w Japonii (wiosną 2011) z pobudek taktyczno-wyborczych, przeforsowała w Bundestagu całkowite wyeliminowanie 17 reaktorów elektrowni atomowych do 2022 r. w Niemczech. Sprawa powyższa, a zwłaszcza – zbyt szybka decyzja strategiczna Merkel w kwestii całkowitej eliminacji energii atomowej – budziła w Niemczech szereg poważnych wątpliwości pod dzień dzisiejszy, i części elit politycznych, i w kołach gospodarczych, związanych z produkcją energii oraz zaopatrzeniem energetycznym. Pragmatyczna polityka Merkel była w dużej mierze źródłem wielu sukcesów wyborczych CDU/CSU w kształtowaniu polityki wewnętrznej i zagranicznej jej kolejnych rządów w latach 2005–2013. Jednak następstwa kryzysu nielegalnej migracji do Niemiec od września 2015 r. spowodowały gwałtowny wzrost nastrojów antymigranckich w nowych krajach związkowych oraz wzmocnienie pozycji AfD. Jej ostrze było skierowane bezpośrednio przeciwko kanclerz Merkel, która podczas kampanii wyborczej do Bundestagu, z jednej strony głosiła, iż sytuacja w odniesieniu do masowego napływu migrantów z jesieni 2015 r. „nie może się więcej powtórzyć”, ale z drugiej – nie była w stanie przyznać się do „osobistej odpowie-

działności” za powstałą sytuację. Doprowadziło to do wspomnianego już wyżej masowego odpływu części prawicowego elektoratu CDU i CSU do AfD, a w mniejszym stopniu również do FDP [zob. Hölscher, 25.09.2017].

4. Ze względu na przedstawione wyżej w punkcie 1 wyniki wyborcze oraz szybkie ogłoszenie przez SPD woli przejścia do opozycji parlamentarnej skomplikowała się sprawa utworzenia nowego rządu federalnego. W tej sytuacji jedyną realną opcją utworzenia nowej koalicji rządzącej było utworzenie pod kierunkiem najsilniejszego ugrupowania CDU/CSU na czele z Merkel tzw. **koalicji Jamajka – CDU/CSU – FDP, Sojusz 90/ Zieloni** (które jednak różniły się znacznie programowo). Wyniki wyborów wykluczyły natomiast całkowicie utworzenie – hipotetycznej koalicji lewicowej – SPD/Zieloni z Partią Lewicową. Ze względu na kwestionowanie przez Partię Lewicową członkostwa Niemiec w NATO – nie posiada ona w praktyce zdolności koalicyjnej na szczeblu federalnym. Równocześnie Partia Lewicowa popierała niezmiennie od 2014 r. między innymi potrzebę poprawy stosunków niemiecko-rosyjskich.

5. Wszystkie partie odrzucały jakąkolwiek możliwość współpracy z **populistyczno-nacjonalistyczną AfD**. Odrzucała ona generalnie zasady funkcjonowania neoliberalnego systemu politycznego Niemiec, nie mając do końca wypracowanej (nawet w ogólnych zarysach) własnej wizji ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego Niemiec. W praktyce ograniczała się głównie do krytyki sposobu sprawowania władzy przez „stare elity”. Natomiast w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa jej zasadnicze postulaty sprowadzały się do:

- a) konieczności opuszczenia przez Niemcy strefy euro;
- b) odrzucenia wielostronnych umów handlowo-gospodarczych z USA (TTIP) oraz Kanadą (CETA);
- c) zerwania rozmów akcesyjnych UE z Turcją, oraz
- d) zniesienie sankcji zachodnich wobec Rosji oraz zacieśnienie współpracy niemiecko-rosyjskiej [Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl, 22–23.04.2017, s. 4–5].

6. Mimo wielu błędów i strat wyborczych chadecji, większość ankietowanych przez You-Gov na zlecenie Niemieckiej Agencji Prasowej (DPA) 7 października 2017 r., bo aż w 56 % respondentów popierała aspiracje Angeli Merkel do pełnienia funkcji kanclerza federalnego po wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. W innych ankietach 36% ankietowanych opowiedziało się za tym, aby Merkel ustąpiła z tego stanowiska

jeszcze przed upływem kadencji, a 44% była za tym, aby go sprawowała aż do końca kadencji w 2021 r. Wśród wyborców i sympatyków CDU aż 81 % ankietowanych popierała wybór Merkel na kanclerza. Natomiast wśród zwolenników Zielonych miała ona poparcie tylko 12%, FDP – 48%. Za wcześniejszą dymisję Merkel w połowie kadencji opowiedziało się aż 84% sympatyków SPD, 51% z Partii Lewicowej, 48% sympatyków i zwolenników FDP [zob. YuGov-Umfrage, 7.10.2017].

7. Wyżej w punkcie 3 podkreślano już, że we wstępnych analizach stwierdzano niemal powszechnie w mediach niemieckich, iż jedyną **realną opcją** utworzenia nowej koalicji rządzącej po wyborach 24 września 2017 r. do Bundestagu w Niemczech miała być tzw. **Jamajka** (od barw partyjnych – czarny, zielony i żółty) **CDU/CSU, FDP oraz Sojusz 90/ Zieloni**. Równocześnie jednak wśród polityków i analityków niemieckich panowało zgodne przekonanie, iż utworzenie koalicji z tak zróżnicowanych pod względem rodowodu, ideowo-programowym, interesów i celów w polityce wewnętrznej oraz międzynarodowej Niemiec partii politycznych – będzie zadaniem bardzo trudnym i złożonym. Jeśli uwzględną się istotne różnice tylko w samej chadecji – między CDU i CSU, to nakładały się na to jeszcze poważniejsze różnice programowe między liberałami – FDP a obrońcami środowiska naturalnego – Zielonymi. Dodatkowo rozciągnięty w latach 1916–1917 spór między CDU a CSU o tzw. górny limit liczby 200 000 przyjmowanych rocznie w Niemczech uchodźców, to negocjacje prowadziły **nie trzy, ale cztery partie**. Niemcy nie są małym państwem europejskim, tak jak np. Niderlandy, gdzie utworzenie rządu większościowego trwało 7 miesięcy do jesieni 2017. Partnerzy Niemiec w UE oczekiwali na szybkie utworzenie w Berlinie sprawnie funkcjonującego rządu federalnego, bez którego nie mogła właściwie funkcjonować UE.

15 października 2017 r. w Dolnej Saksonii nieoczekiwanie przedterminowe wybory krajowe wygrała SPD, która jednak nie była w stanie ze względu na równą liczbę deputowanych z Zielonymi utworzyć rządu krajowego. Natomiast FDP odmawiała w Hanowerze zdecydowanie współrządzenia z SPD i Zielonymi. Impas powyższy zapowiadał trudności rozmów koalicyjnych na szczeblu federalnym. W rezultacie SPD zdecydowała się na utworzenie w połowie listopada 2017 r. rządu krajowego w Hanowerze z CDU – Wielką Koalicję.



### III. Fiasko rozmów sondażowych koalicji Jamajka – październik– listopad 2017 r.

1. Rozmowy sondażowe projektowanej tzw. koalicji Jamajka (od barw partyjnych czarny, żółty i zielony CDU/CSU/FDP/Zieloni) rozpoczęły się 18 października 2017 r.; trwały do 20 listopada 2017 r. Zasadnicza trudność wynikała z poważnych różnic programowych prezentowanych przez kanclerz Merkel i narastającego braku zaufania między poszczególnymi układającymi się stronami – partiami, zwłaszcza CDU a FDP.

Rozmowy sondażowe odbywały się wokół siedmiu punktów programowych, obejmujących kluczowe problemy polityki wewnętrznej, zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Obejmowały one następujący zakres problemowy:

- Uchodźcy – łącznie z ustaleniem ich górnego limitu rocznego przyjęcia w Niemczech, co było przedmiotem ostrej kontrowersji między CDU a CSU.
- Strategia Niemiec na polu planowanej „polityki imigracyjnej” (Einwanderungspolitik);
- Polityka społeczna;
- Polityka energetyczna i ochrona środowiska naturalnego;
- Polityka podatkowa;
- Infrastruktura i transport (Verkehrspolitik);
- Bezpieczeństwo wewnętrzne [Koalition aus Union, FDP und Grünen, 25.09.2017].

2. Ze względu na różnice w podejściu do wielu punktów programowych rozmowy sondażowe utknęły na poziomie kwestii szczegółowych. Obok czołowych polityków uczestniczyli w nich także eksperci poszczególnych partii. Nieuzgodnione do końca wstępne wyniki rozmów przedstawiano codziennie na konferencjach prasowych. To informowanie mediów o przebiegu rozmów sondażowych uznano później za bardzo poważny błąd taktyczny. Już w połowie listopada 2017 r. dało się zauważyć znużenie rozmowami sondażowymi opinii publicznej. Podważało to kwalifikacje i autorytet niemieckiej klasy politycznej.

3. Sporo miejsca w rozmowach sondażowych zajmowała sprawa napływu do Niemiec i UE uchodźców i azylantów. Na zadane jesienią 2017 r. przez Instytut Demoskopijny Forsa pytanie: „Jakie przedsięwzięcia należy podjąć dla rozwiązania kryzysu uchodźczego”? uzyskano następujące odpowiedzi respondentów (w %):

- a) zwalczać przyczyny ucieczek w krajach pochodzenia – 85%,
- b) zwalczać bandy przemytników – 79%,
- c) rozmieścić napływających uchodźców we wszystkich państwach europejskich – 54%,

d) stworzyć legalne ramy i możliwości imigracji dla uchodźców – 54% [Flucht und Migration, September–Oktober 2017].

4. Na zjeździe młodzieżówek CDU/CSU (Junge Union – JU) 7 października 2017 r. w Dreźnie padło wiele słów krytyki pod adresem Merkel oraz polityków CDU/CSU, za ciągłe kontrowersje wokół ustalenia górnego limitu przyjmowania rocznych kwot uchodźców w Niemczech. Merkel uważała, że na ustalenie takiej granicy nie pozwala ani Ustawa Zasadnicza, ani też konwencje oraz regulacje ONZ i UE. Natomiast bawarska CSU forsowała górny limit przyjęcia 200 000 uchodźców rocznie ze względu na pogłębiający się opór społeczny w Niemczech przeciwko nadmiernemu napływowi uchodźcom, który doprowadził w konsekwencji do osłabienia pozycji chadecji w Niemczech. Pojedynczy delegaci JU – wywodzący się z młodzieżówki CSU – opowiadali się nawet za dymisją kanclerz Merkel, która nie tylko broniła swojego stanowiska, ale zapowiadała rozpoczęcie sondażowych rozmów koalicyjnych z przyszłymi partnerami koalicyjnymi Jamajki. Merkel zapowiedziała oficjalnie, iż ostatecznie wyniki rozmów koalicyjnych będzie musiał zatwierdzić nadzwyczajny zjazd CDU [zob. Kanzlerin bei der Jungen Union, 7.10.2017].

5. W toku rozmów sondażowych Jamajka zakładano, iż po ich zakończeniu zostaną przeprowadzone właściwe negocjacje zakończone podpisaniem umowy koalicyjnej, co pozwoli na wyznaczenie przez kanclerz szefów poszczególnych resortów rządowych dla 4 partii – CDU, CSU, DFP i Zielonych. Do przejęcia urzędu spraw zagranicznych pretendowali nieoficjalnie współprzewodniczący Zielonych – Cem Oezdemir, a resortu finansów – przewodniczący FDP Christian Lindner (szef liberałów w Bundestagu). Duże ambicje w zakresie spraw zagranicznych miał deputowany FDP – długoletni wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego – Aleksander Graf Lambsdorf. Większość foteli ministerialnych miały uzyskać proporcjonalnie do liczby mandatów w Bundestagu przedstawiciele CDU/CSU jako najsilniejszej frakcji Bundestagu.

6. Pod koniec października 2017 r. wyłoniono **34 złożonych problemów spornych**, które poważnie podzieliły wszystkie partie Jamajki. Największe kontrowersje (poza sprawą uchodźców) uwidoczniły się między CSU i Zielonymi, i między Zielonymi oraz FDP oraz w mniejszym stopniu między Zielonymi CDU. Dotyczyły one takich kwestii jak: wycofanie węglowych bloków energetycznych, oraz przyspieszenie zaprzestania produkcji silników spalinowych, zwłaszcza diesla, form opodatkowania, ulg podatkowych oraz wydatków oszczędności budżetowych, zwiększenia wydatków na infrastrukturę oraz opiekę społeczną, sprawy podwójnego obywatelstwa oraz nowej ustawy imigracyjnej, jak również kwestii szczegółowych.

Najważniejsze kontrowersje w odniesieniu do polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i roli Niemiec w UE: reforma strefy euro – brak poparcia dla propozycji prezydenta Francji E. Macrona, zwłaszcza w odniesieniu do powołania wspólnego budżetu i ministra finansów, uwspólnotowania długów i innych. Zdecydowanie negatywne stanowisko zajmowała w tej kwestii – FDP.

- Zakaz eksportu broni i uzbrojenia RFN do dyktatur państw rządzonych autorytarnie, forsowane głównie przez Zielonych.
- Kontrowersje wokół dalszego przyjmowania przez RFN uchodźców, zwłaszcza rodziców lub dzieci z rozdzielonych rodzin,
- Zawieszenie rozmów akcesyjnych Turcji z UE CDU i FDP, dążenie do ich całkowitego zerwania – Zieloni [zob. dokumentacja: Sondierungsgespräche, 27.10.2017].

20 listopada 2017 r. przewodniczący liberałów Ch. Lindner doprowadził ostatecznie do zerwania rozmów. Szef liberałów podkreślił duże rozbieżności programowe między FDP a Zielonymi, którzy uzyskali w końcowej fazie rozmów sporo preferencji oraz ustępstw ze strony kanclerz Merkel. Przewodniczący pozostałych partii – A. Merkel (CDU), H. Seehofer (CSU), C. Oezdemir oraz K. Goering-Eckardt (Zieloni) – w oddzielnych oświadczeniach odrzucili argumenty Lindnera, wskazując na możliwość osiągnięcia kompromisu oraz wynegocjowania umowy koalicyjnej [Jamaika geplatzt, 20.11.2017].

Większość specjalistów przypisuje winę za zerwanie rozmów sondażowych nie tylko FDP i jej przewodniczącemu Lindnerowi, lecz także lewicowemu politykowi oraz członkowi delegacji Zielonych – Juerginowi Trittinowi. Również kanclerz Merkel zajmowała w rozmowach sondażowych ostrożne oraz wyczekujące stanowisko w sprawie poszukiwania rozwiązań kompromisowych w kontrowersjach między chadecją a FDP i częściowo z Zielonymi.

Niektórzy politycy CSU uczestniczący w zespole chadecji (np. A. Döbrint) nie stronili od publicznej krytyki propozycji Zielonych podczas rozmów sondażowych [Es gibt vier Theorien, warum Jamaika gescheitert ist, 20.11.2017]. Jednak, inspiratorem zerwania rozmów sondażowych był przewodniczący FDP – Ch. Lindner, któremu potrzebne była określona inscenizacja zerwania rozmów w celu spodziewanego umocnienia pozycji liberałów w nowym układzie sił partyjnych Niemiec. Ponadto jako były sekretarz generalny FDP (2009–2013) oraz koalicjant chadecji, Lindner nie wybaczył kanclerz Merkel licznych upokorzeń, które przyczyniły się do klęski liberałów w wyborach do Bundestagu w 2013 r. Przewodniczący FDP liczył, że wycofanie się liberałów z roz-

mów sondażowych wzmocni ich pozycję nawet w przypadku rozpisania nowych wyborów do Bundestagu [zob. Patzelt 4.12.2017].

Fiasko rozmów sondażowych uzmysłowiło dalsze rozdrobnienie systemu partyjnego, i rzutowało niekorzystnie na ambicje poszczególnych partii do odgrywania większej roli międzynarodowej.

#### **IV. Kontrowersje wokół ponownego utworzenia Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD – w Niemczech od końca listopada 2017**

**1.** Fiasko rozmów sondażowych na rzecz utworzenia nowego rządu koalicyjnego partii Jamajki uzmysłowiło istotne różnice programowe między chadecją, liberałami a zielonymi, potwierdzając wzrost niestabilności niemieckiego systemu partyjnego, spowodowany umocnieniem na jego obrzeżach tendencji lewicowych (od 2007) oraz pojawienie na obrzeżu prawicowym (2013–2017) nowego ugrupowania populistyczno-nacjonalistycznego – Alternatywy dla Niemiec (AfD).

Znacznemu osłabieniu w rozdrabniającym się systemie partyjnym Niemiec ulegała również pozycja największych „partii ludowych” tworzących – **Wielką Koalicję (WK) – CDU/CSU i SPD**. Świadczył o tym między innymi systematyczny spadek głosów wyborców oddanych na te partie w kolejnych wyborach do Bundestagu. Przy tworzeniu pierwszej WK 1966–1969 CDU/CSU/SPD uzyskały łącznie blisko **88%**, w drugiej WK 2005–2009 – już tylko nieco ponad **69%**, a w trzeciej WK – 2013–2017 – tylko **53,5 %** głosów wyborców. Dominacja największych partii na ogólnoniemieckiej scenie politycznej stanęła jesienią 2017 r. pod znakiem zapytania. Większość sondaży demoskopijnych z przełomu października oraz listopada 2017 r. dowodziło, iż preferencje respondentów dla poszczególnych partii politycznych utrzymywały się w Niemczech na poziomie wyników wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. Większość analityków, także polskich – zakładało, iż po fiasku rozmów sondażowych Jamajki hipotetycznie powstały cztery scenariusze wyłonienia się nowej koalicji rządzącej w Niemczech: 1) rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, 2) drugi rząd mniejszościowy 3) nowe wybory, 4) utrzymanie się pewnego rodzaju prowizorium [zob. Kubiak, 2017/331, s. 1–7].

#### **Ocena zasadniczych kontrowersji wokół utworzenia czwartej w historii dawnej RFN i zjednoczonych Niemiec Wielkiej Koalicji na szczeblu federalnym:**

Inicjatywa podjęcia rozmów wokół utworzenia kolejnej Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD wyszła od prezydenta federalnego F.W. Steinmeiera, który zaprosił na wspólne spotkanie przewodniczących CDU – Merkel oraz

SPD – Schulza (30 listopada 2017). Spotkanie wiązało się z koniecznością przewyciężenia szeregu kontrowersji, animozji oraz licznych oporów, głównie ze strony SPD, której przewodniczący głosił 24 września 2017 r. po klęsce wyborczej – konieczność zdecydowanego przejścia socjaldemokracji do opozycji, co akceptowało zarówno kierownictwo i aktywiści, jaki większość z przeszło ok. 440 000 członków SPD. Schulz zgodził się z Steinmeierem wstępnie na rozpoczęcie rozmów sondażowych z chadecją pod warunkiem uzyskania poparcia na planowanym zjeździe SPD w Berlinie (7–9 listopada 2017).

### **Ocena przesłanek zmiany stanowiska kierownictwa SPD do rozmów sondażowych z CDU/CSU:**

- kierownictwo SPD znalazło się pod presją prezydenta Steinmeiera i części kół gospodarczych, własnych deputowanych do Bundestagu i innych funkcjonariuszy państwowych oraz przedstawicieli różnych grup nacisku, aby nie dopuścić do ponownych wyborów i dalszej destabilizacji w Niemczech,
- czołowi politycy SPD – na czele z b. przewodniczącym S. Gabrielem oraz aktualnym ministrem spraw zagranicznych – opowiadali się mniej lub bardziej otwarcie się za podjęciem próby utworzenia wspólnego rządu z chadecją,
- nie bez znaczenia były sugestie i naciski polityków francuskich na czele z prezydentem Macronem na SPD, oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej w Brukseli w kierunku szybkiego utworzenia stabilnego rządu chadecko-socjaldemokratycznego w Berlinie. Był on niezbędny do przyspieszenia wyżej reform UE, zwłaszcza strefy euro,
- ze względu na silne opory bazy członkowskiej, zwłaszcza Młodych Socjalistów w SPD – otoczenie Schulza sformułowało bardzo ostrożnie wnioski Zarządu Głównego na zjazd SPD (7–9 grudnia) w Berlinie w sprawie rozpoczęcia rozmów sondażowych z CDU/CSU na temat Wielkiej Koalicji bez warunków wstępnych, czyli jako w pełni „otwarte co do wyniku” (ergebnisoffen).

2. Po dyskusji pierwszego dnia obrad zjazdu SPD 7 grudnia 2017 r. w Berlinie przyjęto rezolucję nr 1 *Nasza droga. Za nowoczesnymi i sprawiedliwymi Niemcami. Wytyczne do dalszego postępowania*, większością ponad 70% głosów poparcia delegatów. przy zdecydowanym sprzeciwie delegatów Młodych Socjalistów. Po wyszczególnieniu najważniejszych postulatów programu wyborczego SPD jako ogólnych wytycznych do rozmów sondażowych z CDU/CSU rezolucja wymienia formy potencjalnego udziału SPD w tworzeniu rządu z CDU/CSU: 1) tolerowane rządu mniejszościowego CD/CSU, 2) kooperację w ramach rządu tylko

przy rozwiązywaniu najważniejszych spraw, 3) utworzenie wspólnej większościowej koalicji rządowej – CDU/CSU/SPD [zob. Ordentlicher Bundestag SPD, 7–9.12.2017].

3. Po przyjęciu powyższej rezolucji na zjeździe SPD doszło do ponownego spotkania Schulz – Merkel – Seehofer u prezydenta Steinmeiera 13 grudnia 2017 r., po którym obie partie zdecydowały się na oficjalne rozpoczęcie o rozmów sondażowych od początku stycznia 2018 r. Ze względu na opory wielu organizacji podstawowych SPD w terenie oraz niektórych kierownictw na szczeblu krajów związkowych ZG SPD na czele z Schulzem musiał zapewniać, że wynik rozmów sondażowych jest „całkowicie otwarty”. SPD opowiadała się wstępnie raczej za modelem kooperacyjnym współpracy przyszłej (KOKO – Kooperationskoalition) z CDU/CSU w ramach Wielkiej Koalicji. Oznaczałoby to w praktyce, że ministrowie SPD nie będą zasiadali w rządzie. Zostanie ustalona tylko wspólna lista najważniejszych problemów rządowych do realizacji przez obie strony. W innych kwestiach partnerzy nie musieliby zajmować wspólnego stanowiska, czyli większości parlamentarne byłyby w Bundestagu ruchome. Model taki odrzucała CDU/CSU i kanclerz Merkel, ponieważ nie gwarantuje on stabilnego rządu. W Bundestagu w zależności od spraw merytorycznych i różnic interesów – doszłoby do przypadkowych koalicji frakcyjnych, co obniżałoby sprawność rządu. CDU/CSU forsowała zdecydowanie model dotychczasowego rządu większościowego – Wielkiej Koalicji (Grosse Koalition – GROKO). Wszystko wskazuje na to, iż SPD w końcu zgodzi się ostatecznie na model GROKO. Po zakończeniu rozmów sondażowych w połowie stycznia 2018 r. musiały one zostać dodatkowo zaakceptowane przez Nadzwyczajny Zjazd SPD, który może dopiero wyrazić zgodę na rozpoczęcie właściwych rozmów koalicyjnych. Wynegocjowany oraz obowiązujący układ koalicyjny będą musieli jeszcze dodatkowo zatwierdzić w głosowaniu listownym wszyscy członkowie SPD [Treffen, 13.12.2017].

4. W CDU/CSU, decydującą rolę w ocenie wyników wyborów oraz ustalania strategii rozmów sondażowych Jamajki, a następnie z SPD – uzgadniano na posiedzeniach prezydium oraz zarządów głównych partii w kontakcie z frakcją parlamentarną CDU/CSU w Bundestagu, po uprzednich konsultacjach z kierownictwem CSU w Monachium. Dużą popularnością cieszyły się w CDU telekonferencje między kierownictwem centrali CDU w Berlinie a zarządami w krajach związkowych. Z wszystkich tych posiedzeń Merkel wychodziła obronną ręką. Krytyka wobec niej ze strony młodzieżówki CDU – Młodych Demokratów (Junge Union) była łagodna oraz ograniczała się głównie do postulatu – konieczności odmłodzenia kierownictwa. Kierownictwa CDU w Berlinie oraz na

szczeblach krajowych popierały bez zastrzeżeń utrzymanie przez Merkel zarówno funkcji przewodniczącej CDU, jak też jej kandydaturę na kanclerza federalnego. Publicznie w sposób bardzo wyważony krytykę Merkel za porażkę głosił jedynie jej dawny oponent z lat 2000–2001 – Friedrich Maerz [Zweite Chance für die Groko, 17.12.2017].

Wiele uwag krytycznych z podstawowych komórek CDU w terenie na sposób zarządzania partią oraz klęsk wyborczych chadecji, jak też przewlekłe spory między Merkel a kierownictwem bawarskiej CSU nie miało wpływu na najbliższe otoczenie Merkel w Berlinie oraz w krajach związkowych. Mimo poważnego osłabienia CDU w wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r. zwolennicy Merkel w czołowych ogniwach partyjnych lansowali opinie o konieczności dalszego zachowania jej kierownictwa w CDU oraz rządzie federalnym. Najostrzejszą krytykę stylu sprawowania władzy przez Merkel podjął popularny magazyn internetowy „Cicero”, który dostrzegał duży stopień frustracji i niezadowolenia z polityki Merkel w terenowych organizacjach CDU [por. Margieur, Frustration in der CDU, 25.11.2017].

Najbardziej krytyczna ocena bilansu 12 lat kanclerstwa Angeli Merkel ukazała się na niemieckim rynku wydawniczym w przededniu wyborów do Bundestagu, w sierpniu 2017 r. Jej autorami było kilkunastu konserwatywnych publicystów, naukowców i dziennikarzy z Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz innych państw zachodnioeuropejskich. Krytykowali oni politykę wewnętrzną i zagraniczną kanclerz Merkel z lat 2002–2017 z pozycji konserwatywnych, zarzucając jej między innymi:

- jednoznaczne odejście od profilu konserwatywnego chadecji, zwłaszcza zaś CDU, zastępując go polityką lawirowania oraz przechodzenia na pozycje socjaldemokratyczne,
- autorytarny styl rządzenia poprzez kryzysy, w których nie szczędziła nagłych zwrotów w dążeniu do raz założonego celu (np. zniesienie obowiązkowej służby wojskowej w Bundeswehrze, całkowite wycofanie się Niemiec z produkcji energii atomowej i innych,
- narzucenie jesienią 2015 r. własnej koncepcji rozwiązania kryzysu nielegalnej migracji do Niemiec oraz UE, konsekwentne uchylanie się od odpowiedzialności za dalszy ciąg wydarzeń w powyższym zakresie po 2015 r. oraz ich implikacji dla polityki wewnętrznej i zagranicznej Niemiec [zob. Plickert (red.) 2017].

5. W połowie grudnia 2017 r. doszło ustalenia zakresu programowego rozmów sondażowych kierownictw CDU/CSU oraz SPD. Według dobrze poinformowanego tygodnika hamburskiego „Die Zeit” powyższe rozmowy sondażowe koncentrowały się na 24 zakresach problemowych: politycznych, prawnych, gospodarczo-finansowych, społecznych,

zagranicznych oraz innych, w których obie strony zajmują zbliżone lub odmienne stanowiska. Generalnie CDU/CSU i SPD posiadają więcej punktów styecznych niż FDP i Zieloni podczas wcześniejszych rozmów sondażowych. Równocześnie kierownictwo SPD pod presją kontroli ze strony bazy członkowskiej oraz aktywu partyjnego oczekuje od kierownictwa chadecji większych ustępstw po groźbą konieczności zerwania rozmów. Stąd też rozmowy będą wymagały kompromisów z obu stron.

### Przykłady kontrowersji między CDU/CSU a SPD

- Sprawa wyrażenia zgody na **dodatkowe przyjęcie przez Niemcy od 2018 r. członków rodzin uchodźców**, którzy posiadają w Niemczech jedynie status subsydiarny. Liczba ich waha się szacunkowo od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy, głównie w Syrii i w Libanie. CSU jest temu przeciwna, CDU opowiada się za umożliwieniem przyjazdu tylko tych członków rodzin, którzy mają oficjalnie przyznany status uchodźcy w Niemczech. SPD opowiada się za przyjęciem bez ograniczeń uprawnionych uchodźców, zwłaszcza dzieci lub ich matek.
- **Ubezpieczenie obywatelskie** (Bürgerversicherung) – związanie z zasadami finansowania służby zdrowia oraz nierównego traktowania ubezpieczonych. CDU/CSU preferują utrzymanie dotychczasowego systemu mieszanego: państwowo-prywatnego z możliwością dotowania przez państwo sektora prywatnego. SPD opowiada się za wyłączną preferencją dla ubezpieczenia państwowego, które oferowałoby szeroki wachlarz równych świadczeń [podkr. moje E.C.] dla wszystkich ubezpieczonych.
- **Reforma strefy euro i przyszłość UE:**
  - SPD popiera w pełni plany prezydenta Francji Macrona – wspólny budżet oraz odrębny minister finansów. CDU/CSU są temu częściowo przeciwnie ze względu na niebezpieczeństwo **uwspólnienia długów w UE**.
  - propozycja M. Schulza – **utworzenie do 2025 r. Stanów Zjednoczonych Europy** obejmujących wszystkie państwa członkowskie UE. Kierownictwo CDU/CSU nie wierzy w możliwość zrealizowania powyższej propozycji i dlatego jej nie popiera [Grosse Koalition, 13.12.2017].
- Sprawa dalszej współpracy **Niemiec i Francji w UE** nie była wprawdzie przedmiotem rozmów sondażowych, ponieważ zarówno SPD, jak też CDU/CSU były za ścisłą współpracą Niemiec z Francją. Natomiast w prasie niemieckiej i francuskiej coraz bardziej mnożyły się publikacje na temat przejmowania przez prezydenta Macrona



ze względu trudności tworzenia koalicji rządzącej w Niemczech – w miejsce Merkel od jesieni 2017 r. „kierowniczej roli w Europie” (Führungsrolle in Europa). Można przyjąć, iż mimo licznych zaprzeczeń Macrona, przeciąganie stanu niepewności co do utworzenia przyszłej koalicji rządzącej w Niemczech wpływa ujemnie na proces realizacji reform UE, zwłaszcza w odniesieniu do przyszłości strefy euro [zob. Frankreich und Deutschland, 13.12.2017].

Zasygnalizowane wyżej oceny medialne oraz wypowiedzi polityków chadeckich i socjaldemokratycznych odzwierciedlały stan dyskusji wokół utworzenia Wielkiej Koalicji w Niemczech z drugiej połowy i końca grudnia 2017 r. Natomiast decydujące znaczenie dla ich aktualizacji miały oficjalne ustalenia rozmów sondażowych między CDU, CSU i SPD (**7–11/12 stycznia 2018 r.**) w Berlinie. Znalazły one odzwierciedlenie w trójstronnym 28-stronicowym dokumencie pt. „Wyniki rozmów sondażowych CDU, CSU i SPD”. W dokumencie powyższym uzgodniono wspólne stanowisko wobec postanowień przyszłej umowy koalicyjnej Wielkiej Koalicji. Mowa była o następujących zagadnieniach: • Europa (UE), s. 3–5; • Gospodarka, digitalizacja, biurokracja, komunikacja i infrastruktura, s. 6–7; • rynek i prawo pracy, s. 8–9; • rodzina, kobiety i dzieci, s. 9–11; • oświata i badania, s. 11–12; • sprawy socjalne, renta, zdrowie i opieka społeczna, s. 12–15; • finanse i podatki, s. 15–17; • sprawy wewnętrzne, prawo, s. 17–19; • migracja i integracja, s. 19–22; • budownictwo mieszkań, czynsz, gminy oraz przestrzeń komunalna, s. 22–23; • rolnictwo, s. 23–24; • ochrona klimatu, energia, środowisko naturalne, s. 24–25; • polityka zagraniczna, rozwojowa i Bundeswehra, s. 25–26; • sztuka, kultura, media, s. 27–28; • dalsza praca (Arbeitsweise), s. 28 [zob. Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU-CSU und SPD, Finale Fassung, 12.01.2018].

Dokument powyższy (wynegocjowany w ciągu 6 dni) zawiera wiele kompromisów w myśl zasady „daj i bierz”. Wszystkie partie poszły na określone ustępstwa, nie osiągając maksymalnych oczekiwań CDU – finansowo-gospodarczych, CSU – w polityce migracyjnej oraz SPD w zakresie ochrony zdrowia oraz polityki społecznej. Równocześnie przeforsowały one jednak wiele postulatów w polityce wewnętrznej i społeczno-gospodarczej, w tym – poprawy infrastruktury, zwiększenia opieki nad dziećmi, budowy tanich mieszkań do 2022 r., rozbudowy przedszkoli i innych. W polityce międzynarodowej na wniosek Martina Schulza skoncentrowano się na stanowisku Niemiec wobec dalszej reformy i funkcjonowania UE, preferując ścisłą współpracę z Francją. Dokument deklaruje konieczność dalszego utrzymywania przez Niemcy aktywnej roli międzynarodowej, w tym również w zakresie polityki rozwojowej, zwalczania

przyczyn migracji międzynarodowych oraz ograniczenia eksportu broni do państw oraz regionów świata objętych konfliktami zbrojnymi. Niemcy będą przyjmowały rocznie **180–200 000 uchodźców** oraz dodatkowo **miesięcznie 1000 dzieci uchodźców** z rozłączonych rodzin.

Sprecyzowano nowe zadania Niemiec w rozwoju UE na tle globalnej zmiany układu sił w kontekście nowej polityki USA i globalnej roli Chin i Rosji. Wprawdzie zrezygnowano z propozycji przewodniczącego SPD Schulza utworzenia do 2025 r. – Stanów Zjednoczonych Europy, ale podkreślono, iż w interesie Niemiec leży wzmocnienie spójności i zwartości całej UE oraz zacieśnienie współpracy w ramach strefy euro. Niemcy będą opowiadały się w przyszłości za: • Europą demokracji i solidarności; • Europą podniesienia konkurencyjności oraz inwestycji; • Europą szans i sprawiedliwości; • Europą pokoju i globalnej odpowiedzialności.

Dokument deklarował ponadto większe zaangażowanie się Niemiec w dyskusje nad poparciem dla przyszłej reformy oraz gotowością zwiększenia własnych świadczeń finansowych na rzecz UE, których wysokości nie podano [Ergebnisse der Sondierungen, s. 3–4].

W ocenie wielu ekspertów niemieckich szereg postanowień powyższego dokumentu sformułowano w taki sposób, aby umożliwić kierownictwu SPD jego przeforsowanie na nadzwyczajnym zjeździe SPD w Bonn 21 stycznia 2018 r. Nie będzie to zadanie łatwe, gdyż przykładowo jego odrzucenie nastąpiło już 1 głosem na konferencji regionalnej delegatów na zjazd SPD w Saksonii-Anhalt w obecności ministra spraw zagranicznych S. Gabriela. Decydujące znaczenie dla ostatecznego poparcia dla Zarządu Głównego SPD będą jednak miały wyniki konferencji delegatów w starych krajach związkowych, zwłaszcza w Północnej Nadrenii-Westfalii, gdzie organizacje SPD są najliczniejsze. Będą w nich uczestniczyli jako wspierający Zarząd Główny w Berlinie – wszyscy czołowi politycy SPD na czele z M. Schulzem. Młodzi Socjaliści, działacze lewicowi SPD, jak również niektórzy funkcjonariusze organizacji podstawowych oraz regionalnych w terenie, obawiają się głównie dalszego spadku zaufania do SPD wśród aktywu partyjnego oraz sympatyków SPD w terenie. Kanclerz Merkel odrzucała zdecydowanie możliwość utworzenia rządu mniejszościowego, zapowiadając w razie konieczności przedterminowe wybory do Bundestagu. Natomiast większość działaczy SPD obawia się, że wynik takich wyborów nie będzie dla SPD dobry. Wyniki niektórych ankiet sondażowych, w których SPD uzyskuje 18–19% głosów respondentów uzasadniają te obawy [Nach der Sondierung, 23.01.2018].

Był to jeden najniższych wyników poparcia dla kierownictwa SPD na zjazdach partyjnych po 1949 r. Za przystąpieniem do rozmów koalicyjnych z CDU/CSU głosowali poza członkami kierownictwa i aktywu

na szczepie ogólnoniemieckim oraz krajów związkowych także delegaci w średnim i starszym wieku. Natomiast przeciw byli głównie Młodzi Socjaliści w SPD oraz przedstawiciele lewicy partyjnej. Byli oni sfrustrowani z powodu słabych wyników SPD w wyborach do Bundestagu w latach 2009, 2013 oraz 2017, przypisując to głównie koalicji z CDU/CSU oraz strategii i taktyce kanclerz Merkel. Równocześnie jednak zdecydowana większość delegatów nie chciała wyborów przedterminowych do Bundestagu, w których SPD uzyskalaby według niektórych ankiet demoskopijnych poparcie poniżej 20% głosów. Zwolennicy utworzenia koalicji SPD z CDU/CSU podkreślali zarówno osiągnięte sukcesy w rozmowach sondażowych, jak też możliwość wynegocjonowania dalszych ustępstw z strony chadecji. Zwracano też uwagę na konieczność utworzenia nowego rządu w Niemczech, zarówno ze względu na oczekiwania wielu grup wyborców niemieckich, jak też partnerów w UE, głównie zaś prezydenta Francji – E. Macrona. Niektórym młodym delegatom SPD na zjazd w Bonn brak było ze strony kierownictwa SPD wizji przyszłościowej Niemiec w UE w dobie postępującej globalizacji. Natomiast większość delegatów w wieku średnim i starszym wypowiadała się za tym, aby w nadchodzących rozmowach koalicyjnych z chadecją przeformować następujące postulaty SPD:

- 1) dążenie do ograniczenia nadmiernej liczby umów o pracę na czas nieokreślony (czyli „umów śmieciowych” wprowadzonych po 2004 r. poprzez wdrożenie koncepcji byłego kanclerza SPD G. Schrödera tzw. Agendy 2010), które generują dla znacznej części pracobiorców długofalowo niskopłatną pracę dorywczą lub niskie zasiłki społeczne Haartz IV;
- 2) likwidację uprzywilejowanego ubezpieczenia obywatelskiego i zrównanie go z powszechnym ubezpieczeniem państwowym;
- 3) zniesienia ze względów humanitarnych oraz społecznych ograniczeń sprowadzenia tylko do 1000 dzieci uchodźców miesięcznie do ich rodziców posiadających w Niemczech status subsydiarny lub tolerowany [zob. Die entschiedene Punkte der Koalitionsverhandlungen, 22.01.2018]. Czołowi politycy CDU/CSU odrzucali postulaty kierownictwa SPD, uważając, iż podstawowe uzgodnienia merytoryczne zostały już przyjęte w rozmowach sondażowych na początku stycznia 2018 r. W szeregach organizacji terenowych SPD wzrósł opór przeciwko rozmowom koalicyjnym z CDU/CSU. Aktywiści Młodych Socjalistów nie pogodzili się z porażką na zjeździe w Bonn i dokonali masowego naboru nowych członków do SPD, aby uzyskać ponad 6–7% nowych członków i zablokować w razie potrzeby podczas przyszłego referendum SPD zatwierdzenie ewentualnego układu koalicyjnego

z CDU/CSU. Wstępne uzgodnienia w odniesieniu do ram rozmów koalicyjnych CDU/CSU/SPD ustalono już 23 stycznia 2018 r.; rozmowy koalicyjne miały trwać nieco dłużej, niż rozmowy sondażowe. Zakładano generalnie głosowanie listowne członków SPD 4 marca 2018 r.

Wyniki zjazdu SPD oraz przyjęcie uzgodnień SPD i CDU/CSU w odniesieniu do rozpoczęcia rozmów koalicyjnych zbiegły się z uroczystościami 55 rocznicy podpisania francusko-niemieckiego konsultacyjnego traktatu Elizejskiego 22 stycznia 1963 r. Ze względu na wydłużenie się czasu tworzenia nowego rządu koalicyjnego w Niemczech, rządy Francji i Niemiec odstąpiły od podpisania wcześniej planowanego nowego traktatu niemiecko-francuskiego. Równocześnie jednak zespół Bundestagu i Zgromadzenia Narodowego na uroczystych posiedzeniach w Berlinie i Paryżu 22 stycznia 2018 r. podpisały wspólnie przygotowaną rezolucję „Nowy traktat elizejski” [zob. Für einen neuen Elysee-Vetrag, 22.01.2018].

Rozmowy koalicyjne między CDU, CSU i SPD trwały blisko 8 dni od początku lutego 2018 r. oraz doprowadziły do uzgodnienia umowy koalicyjnej 7 lutego 2018 r.: „Nowy przełom dla Europy, nowa dynamika dla Niemiec, nowa spójność dla naszego kraju” (Ein neuer Aufbruch Ein neuer Zusammenhalt fuer unser Land). Uczestniczyło w nich kilkadziesiąt czołowych polityków CDU, CSU i SPD szczebla für Europa, Eine neue Dynamik fuer Deutschland, ogólnoniemieckiego oraz krajowego, jak również ekspertów i specjalistów z różnych zakresów i dziedzin. Każda z trzech partii, zwłaszcza zaś SPD i CSU, chciała przeforsować maksymalną liczbę swoich czołowych postulatów programowo-wyborczych.

Umowa koalicyjna składa się z preambuły oraz z 14 rozdziałów. Z punktu widzenia „wyzwań przyszłej roli międzynarodowej Niemiec” najważniejsze znaczenie mają rozdziały: I. Nowy przełom dla Europy (s. 6–10); II. Nowa dynamika dla Niemiec (s. 11–18), oraz XI. Odpowiedzialność Niemiec za pokój, wolność i bezpieczeństwo w świecie (s. 144–163).

Znaczny udział w redagowaniu powyższych rozdziałów, zwłaszcza pierwszego, miała SPD i osobiście jej przewodniczący M. Schulz. Według specjalistycznych analiz SPD przygotowała ok. 60–70%, a chadecja ok. 30–40% treści umowy koalicyjnej. SPD udało się przeforsować uzyskanie dla siebie ważniejszych resortów przyszłego rządu federalnego. Poza kierowaniem MSZ (AA), SPD przejęła nadzór nad resortem przypisanym dotychczas CDU – finansów. W rękach SPD znalazły się takie resorty jak: 1) praca i sprawy społeczne, wymiar sprawiedliwości oraz ochrona konsumentów, 2) rodzina, seniorzy, kobiety i młodzież, 3) środowisko oraz ochrona natury i bezpieczeństwo reaktorów

atomowych. Ustępstwa kanclerz Merkel oraz CDU/CSU na rzecz SPD w rozmowach koalicyjnych wynikały z prostego faktu, iż układ koalicyjny zgodnie z uchwałą zjazdu SPD będzie jeszcze zatwierdzony przez ogół członków SPD, w referendum partyjnym. Ogólna liczba członków w połowie lutego 2018 r. po nowych przyjęciach zwiększyła się do 463 732 000 osób. Większość Młodych Socjalistów oraz lewicowa część członków występowały zdecydowanie przeciwko przystąpieniu SPD do koalicji z CDU/CSU. Merkel ze względu na niepowodzenia rozmów Jamajki oraz własne ambicje (zachowanie stanowiska kanclerza federalnego) nie mogła sobie pozwolić na zerwanie rozmów koalicyjnych z SPD. Czołowi partnerzy Niemiec w UE byli również zainteresowani szybkim zakończeniem wydłużającego się okresu tworzenia rządu federalnego w Berlinie.

Mimo pomyślnego zakończenia rozmów koalicyjnych nie udało się przezwyciężyć kryzysu wewnętrznego w SPD. Nasilił się on ponownie za sprawą nieprzemyślanej decyzji i wypowiedzi Schulza. Już 24 września 2017 r. po porażce wyborczej Schulz wystąpił za aprobatą kierownictwa i członków SPD przeciwko kontynuacji współpracy z chadecją w ramach Wielkiej Koalicji. Po niepowodzeniu rozmów Jamajki w listopadzie 2017 r. Schulz zmienił zdanie oraz przystąpił do rozmów na temat utworzenia koalicji CDU/CSU/SPD. Równocześnie jednoznacznie zaprzeczył o możliwości osobistego bezpośredniego uczestnictwa w pracach rządu kanclerz Merkel jako ministra [podkr. moje E.C.]. Pomyślne zakończenie rozmów koalicyjnych 7/8 lutego 2018 r. doprowadziło do kolejnego zwrotu politycznego ze strony Schulza. Na konferencji prasowej 9 lutego 2018 r. Schulz jako przewodniczący SPD oświadczył niespodziewanie dziennikarzom, iż przekonał szefową frakcji parlamentarnej SPD w Bundestagu – Andreę Nahles do pełnienia funkcji przewodniczącej SPD. Schulz zamierzał w rządzie kanclerz Merkel zostać ministrem spraw zagranicznych.

Powyższa wypowiedź Schulza wywołała niezadowolenie w większości organizacji terenowych i struktur regionalnych SPD. Niektóre z nich zgłaszały postulaty, aby również wyboru kolejnego nowego przewodniczącego SPD dokonać w głosowaniu powszechnym. Większość kierownictwa SPD przyjęło postawę wyczekującą. Do pewnego rozładowania napięcia wokół nieprzemyślanej decyzji Schulza doszło już 13 lutego 2018 r. Martin Schulz zgłosił oficjalnie dymisję, która została przyjęta przez Zarząd Główny SPD w tym samym dniu. Równocześnie na komisarycznego przewodniczącego SPD wyznaczono najstarszego wiceszefa partii Olafa Scholza – burmistrza Hamburga, a nie jak wcześniej zakładał Schulz – Andreę Nahles. Będzie on powyższą funkcję pełnił do nad-

zwyczajnego zjazdu SPD w Wiesbaden 22 kwietnia 2018 r. [SPD-Spitze nominiert einstimmig Andrea Nahles [13.02.2018].

Na marginesie dymisji Martina Schulza 10–13 lutego 2018 r. warto zasygnalizować jej implikacje w odniesieniu do czołowego polityka socjaldemokratycznego Siegmara Gabriela, który od listopada 2009 r. do 27 stycznia 2017 r. był przewodniczącym SPD oraz ministrem i wicekanclerzem Koalicji CDU/CSU/SPD w latach 2013–2017/18. To właśnie Gabriel jako kolega i przyjaciel – sprowadził w styczniu 2017 r. Schulza z Brukseli do Berlina oraz walczył przyczynił się do jego nominacji na szefa i kandydata na kanclerza federalnego z ramienia SPD wiosną 2017 r. Gabriel jako federalny minister spraw zagranicznych cieszył się dużą popularnością oraz lokował się na przełomie 2017/2018 na pierwszym miejscu w licznych sondażach demoskopijnych. Gabriel nie był jednak lojalny wobec najbliższych współpracowników w SPD. Liczył bowiem, iż kierownictwo SPD powierzy mu ponownie tekę ministra spraw zagranicznych po zakończeniu rozmów koalicyjnych. Po ujawnieniu aspiracji Schulza do pełnienia funkcji szefa resortu spraw zagranicznych (9.02.2018), Gabriel obraził się publicznie na całe kierownictwo SPD i tym samym wykluczył się z możliwości objęcia ważnego stanowiska w łonie rządu CDU/CSU/SPD w latach 2018–2021 [Aussenminister Gabriel verspielt Rueckhalt in der SPD, 12.12.2018].

Zarząd Główny oraz nowe tymczasowe kierownictwo SPD na czele z Schulzem i Nahles skoncentrowali się na przygotowaniu głosowania wśród członków partii nad umową koalicyjną z chadecją. Wyniki będą ogłoszone 4 marca 2018 r. Na głosowanie elektroniczne zgodę uzyskało 2300 członków SPD, mieszkających aktualnie poza granicami RFN

Z partii chadeckich najbardziej zadowolona z rozmów koalicyjnych była CSU, która zdołała przeforować większość swoich postulatów. Natomiast kanclerz Merkel musiała iść na znaczne ustępstwa wobec SPD. Najwięcej uwag i kontrowersji budziły trzy kwestie:

- przekazania ważnego dla CDU ministerstwa finansów do dyspozycji SPD;
- braku wśród potencjalnych kandydatów na szefów resortów polityków chadeckich młodsze pokolenie;
- potencjalnej sukcesji po zakończeniu kadencji Merkel [Unmut bei SPD und CDU, 12 Februar 2018].

Ze względu na krytykę ze strony i starszych, i młodszych polityków chadeckich, Merkel zapowiedziała uwzględnienie niektórych postulatów; w tym aktywizację polityczną średniego pokolenia CDU. Merkel mimo narastającej krytyki w mediach i szeregach partii deklaruje peł-

nienie obowiązków kanclerza do końca swej kadencji w 2021 r. [Angela Merkel, 11.12.2018.]

CDU zatwierdził ostatecznie układ koalicyjny z CSU i SPD 26 lutego 2018 r. na swoim zjeździe w Berlinie. W przededniu powyższego zjazdu, kanclerz Merkel zdecydowała się na zaskakujące posunięcie kadrowe, zgłaszając (pierwszy raz w historii RFN od 1949 r.) kandydaturę popularnej premier rządu krajowego Saary – Annegret Kramp – Karrenbauer – na przyszłego sekretarza generalnego CDU. Większość analityków oraz komentatorów niemieckich upatruje w tym posunięciu hipotetycznie wyznaczenie przez Merkel swej następczyni na fotelu kanclerskim. Nowa sekretarz generalna musi jednak uprzednio głęboko zreformować CDU. Jako najsilniejsza partia chadecka w Niemczech CDU powinna być przygotowana bądź to do współrządzenia z SPD w ramach projektowanej Wielkiej Koalicji, bądź też – na wypadek negatywnego wyniku głosowania członków SPD nad umową koalicyjną – prowadzić CDU/CSU do zwycięstwa w kolejnych przedterminowych wyborach do Bundestagu [zob. Merkel nimmt den Kampf auf, 19.02.2018].

Tak oczekiwane w Niemczech oraz w Europie wyniki referendum SPD na temat jej przystąpienia do kolejnego rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD ogłoszono 4 marca 2018 r. Na 463 722 uprawnionych, głosy oddało 378 3437, z czego ważnych 363 437 osób, czyli 78,39%. Za głosowało 239 604 (66,02%), natomiast przeciw 123,329 (33,98%). Dla porównania w poprzednim referendum w listopadzie 2013 r. 77,86% członków SPD poparło Wielką Koalicję CDU/CDU/CSU (2013–2017) [zob. Das SPD-Mitglieder-Votum in Zahlen, 4.03.2018].

Stosownie do wcześniejszych ustaleń oraz zwyczajów parlamentarnych wybór Angeli Merkel na kanclerza nowej koalicji CDU/CSU/SPD na lata 2017–2021 nastąpiło 14 marca 2018 r. Wybór Merkel na kanclerza umożliwił również powołanie nowych ministrów zgodnie z ustaleniami umowy koalicyjnej; pozwoli to nowemu rządowi chadecko-socjaldemokratycznemu prowadzić bardziej zdecydowaną i aktywną politykę zarówno wewnętrzną, jak i międzynarodową.





# Aneks

## Załącznik 1

Tabela 1. Wyniki wyborów do Bundestagu w latach 2002, 2005 i 2009

| Partia  | 2002     |                 | 2005     |                 | 2009     |                 |
|---|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|
|   | % głosów | liczba mandatów | % głosów | liczba mandatów | % głosów | liczba mandatów |
| Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD)                                      | 40,9     | 298             | 34,2     | 222             | 23,0     | 146             |
| Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU) / Unia Chrześcijańsko-Społeczna (CSU) | 35,1     | 245             | 35,2     | 224             | 33,8     | 239             |
| Wolna Partia Demokratyczna (FDP)  | 6,7      | 43              | 9,8      | 61              | 14,6     | 93              |
| Zieloni (Die Grünen)  | 6,2      | 47              | 8,6      | 51              | 10,7     | 68              |
| Partia Demokratycznego Socjalizmu   | 5,1      | 36              | -        | -               | -        | -               |
| Lewica (Die Linke)  | -        | -               | 8,7      | 54              | 11,9     | 76              |

Źródło: Ergebnisse der Bundestagswahlen 2002 bis 2009, [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de) [2.10.2017].

## Załącznik 2

Tabela 2. Wyniki wyborów do Bundestagu z 22.09.2013 r. oraz 24.09.2017 r.

| Partia/ugrupowanie partyjne               | 22.09.2013 |                 |            | 24.09.2017 |                 |            |
|---|------------|-----------------|------------|------------|-----------------|------------|
|   | % głosów   | liczba mandatów | % mandatów | % głosów   | liczba mandatów | % mandatów |
| CDU                                       | 34,1       | 255             | 40,4       | 26,8       | 200             | 28,2       |
| SPD                                       | 25,7       | 193             | 30,6       | 20,5       | 153             | 21,6       |
| Lewica (Die Linke)                        | 8,6        | 64              | 10,1       | 9,2        | 69              | 9,7        |
| Sojusz'90/Zieloni (Bündnis 90/Die Grünen) | 8,4        | 63              | 10,0       | 8,9        | 67              | 9,4        |
| CSU                                       | 7,4        | 56              | 8,9        | 6,2        | 46              | 6,5        |
| FDP                                       | 4,8        | -               | -          | 10,7       | 80              | 11,3       |
| Alternatywa dla Niemiec (AfD)             | 4,7        | -               | -          | 12,6       | 94              | 13,3       |
| Pozostałe                                 | 6,3        | -               | -          | 5,0        | -               | -          |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2013 und Bundestagswahl 2017, <http://www.bundeswahlleiter.de> [2.10.2017].

## Załącznik 3

Fragmenty oświadczenia ministrów spraw zagranicznych RP i RFN  
z 22 czerwca 2016 r.<sup>1</sup>

**25 lat dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy**

1. „Polska i Niemcy są dzisiaj, 25 lat po podpisaniu 17 czerwca 1991 roku Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, dobrymi sąsiadami i bliskimi partnerami. Traktat ten, wraz z Traktatem o potwierdzeniu istniejącej granicy z 1990 r. stał się podstawą wzajemnego zaufania i zbliżenia obywateli obydwu naszych krajów i tym samym fundamentem naszych stosunków w przyszłości. Stworzył ramy wszechstronnej współpracy na wszystkich płaszczyznach: politycznej, gospodarczej, kulturalnej i społecznej. Prezydenci naszych państw obchodzili uroczyste 25. rocznice podpisania Traktatu w czasie wzajemnych wizyt 16 i 17 czerwca. Forum Polsko-Niemieckie 19 kwietnia w Warszawie pokazało, że jest ważną płaszczyzną dialogu w czasach poważnych wyzwań, wobec których stanęła dziś Europa” (s. 1).

2. „Dzisiejsze polsko-niemieckie konsultacje międzyrządowe są wyrazem woli obydwu rządów do kontynuacji intensywnego partnerskiego dialogu we wszystkich kwestiach bilateralnych, europejskich i międzynarodowych. Nadal chcemy udzielać pełnego wsparcia działalności polskich i niemieckich organizacji promujących kulturę i oświatę w obu naszych krajach. Nieoceniony wkład w pogłębianie polsko-niemieckich relacji wnoszą instytucje działające w ramach społeczeństwa obywatelskiego, jak Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Niemiecki Instytut Spraw Polskich (Deutsches Polen-Institut), Centrum Studiów Polonoznawczych im. Aleksandra Brücknera w Halle/Jenie, Polsko-Niemiecka Fundacja na Rzecz Nauki oraz liczne towarzystwa polsko-niemieckie. W roku jubileuszowym zaobserwowaliśmy to przy licznych okazjach. Dobrze rozwija się również dzień polsko-niemiecki dla uczniów po obydwu stronach granicy” (s. 1).

3. „Mniejszość niemiecka w Polsce oraz mieszkający w Niemczech Polacy i osoby polskiego pochodzenia pozostają ważnymi uczestnikami dialogu między społeczeństwami obu krajów. Rządy obydwu krajów powinny dążyć do tego, aby obydwie grupy traktowane i wspierane były tak, jak przewiduje to Traktat, zwłaszcza w dziedzinie nauki i języka. Powołany w 2010 roku przez

<sup>1</sup> Źródło: Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 25. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 22.06.2016, <https://www.msz.gov.pl/resource/141c17f8-522f-46e7-83dd-61694af3d769:JCR> [22.10.2017].

Rządy obydwu krajów Okrągły Stół wspierający interesy tych grup pozwolił zainicjować nowe cenne projekty realizowane w duchu zobowiązań wynikających z Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Pragniemy, aby sytuacja mniejszości niemieckiej w Polsce oraz mieszkających w Niemczech Polaków i osób pochodzenia polskiego pozostawała w dalszym ciągu w kręgu szczególnego zainteresowania obu Rządów” (s. 1–2).

„Uzgodniliśmy, że wykorzystamy 25. rocznicę polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, aby także wspólnie zmierzyć się z wyzwaniami stojącymi przed Europą. Polsko-Niemiecka Grupa Refleksyjna, która zebrała się na posiedzeniu inauguracyjnym 17 czerwca w obecności obydwu prezydentów będzie analizować międzynarodowy kontekst stosunków niemiecko-polskich w wymiarze europejskim i globalnym i pracować będzie nad znalezieniem wspólnych odpowiedzi na istniejące wyzwania” (s. 2).

4. „Uzgodniliśmy, że w czasie spotkania ministrów spraw zagranicznych, które odbędzie się 28/29 sierpnia w Weimarze i Berlinie z okazji 25. rocznicy powstania Trójkąta Weimarskiego, nadamy temu formatowi nowy impuls, wykorzystując innowacyjne formuły i przyczyniając się w ten sposób wspólnie z naszymi francuskimi przyjaciółmi do kształtowania przyszłości Europy. Z zadowoleniem przyjmujemy liczne spotkania na szczelbu ministrów w formule Trójkąta Weimarskiego, które odbyły się już w 2016 roku” (s. 2).

5. „Gospodarka jest podporą współpracy obydwu krajów w ramach rynku wewnętrznego Unii. Polsko-niemieckie stosunki gospodarcze w ostatnich 25 latach rozwijały się dynamicznie. Od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy obroty handlowe zwiększyły się dwunastokrotnie, z ośmiu do 96 miliardów euro. W 2016 roku przekroczymy prawdopodobnie po raz pierwszy kwotę 100 miliardów euro. W tym okresie Polska z siedemnastej pozycji pośród wszystkich partnerów handlowych Niemiec na świecie przesunęła się na siódme miejsce, a w Europie na miejsce piąte. Skumulowana wartość niemieckich inwestycji bezpośrednich wyniosła 28 miliardów euro, przyczyniając się do utworzenia około 300 tysięcy miejsc pracy. Tym samym Niemcy znajdują się na czele zagranicznych inwestorów i pracodawców w Polsce. W Niemczech zarejestrowanych jest ponad 1700 polskich przedsiębiorstw. Z zadowoleniem przyjmujemy inicjatywy takie jak Polsko-Niemiecki Kongres Gospodarczy, na którym 16 czerwca spotkali się w obecności ministrów gospodarki obydwu krajów polscy i niemieccy przedsiębiorcy” (s. 2).

6. „Współpraca transgraniczna w szczególności przyczynia się do pogłębiania współpracy regionów, zwłaszcza w takich dziedzinach jak transport, infrastruktura, młodzież, bezpieczeństwo oraz nauka języka. Tegoroczne spotkanie polsko-niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy

Regionalnej i Przygranicznej 3 czerwca w Poczdamie udowodniło jej istotną rolę w budowaniu więzi społecznych na poziomie samorządowym i regionalnym przy współdziale stolic obydwu krajów. Z zadowoleniem przyjmujemy, że po zmianie rządu w Polsce podjęli pracę koordynatorzy współpracy przygranicznej i regionalnej wzgl. współpracy międzyspołecznej i przygranicznej i w czasie dzisiejszych konsultacji międzyrządowych zaprezentowali jej pierwsze wyniki” (s. 3).

### **Niemcy i Polska w Europie i na świecie – odpowiedzialność za bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt**

7. „Europa stoi dzisiaj przed największym od czasów zimnej wojny wyzwaniem w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. 25 lat po wielkich, pokojowych przemianach politycznych na naszym kontynencie jesteśmy dziś konfrontowani z pogorszeniem sytuacji bezpieczeństwa zarówno w państwach sąsiadujących z nami na wschodzie, jak i na południu. Poprzez łamiącą prawo międzynarodowe aneksję Krymu oraz destabilizację Ukrainy Wschodniej został podważony europejski ład bezpieczeństwa. NATO zareagowało jednomyślnie i stanowczo: Niemcy i Polska wnoszą znaczący, wspólny wkład w proces adaptacyjny Sojuszu. Polega on na: nadaniu Wielonarodowemu Korpusowi Północno-Wschodniemu w Szczecinie (którego trzon stanowią Niemcy, Polska oraz Dania) nowej, ambitniejszej roli regionalnej kwatery głównej wysokiej gotowości o specjalnym profilu w zakresie obrony kolektywnej; wzmożonych ćwiczeniach w Europie Północno-Wschodniej oraz przejściu funkcji tzw. państwa ramowego dla nowych sił sojuszniczych szybkiego reagowania VJTF, tzw. szpicy. Niemcy będą dowodziły szpicą w roku 2019, Polska rok później. Ze szczytu NATO, który odbędzie się w przyszłym miesiącu w Warszawie, wysłany zostanie sygnał stanowczości i jedności, a także gotowości do dialogu. Opowiemy się za wiarygodną obroną i odstraszaniem poprzez wzmocnioną wysuniętą obecność wojskową oraz za konstruktywnym dialogiem z Rosją w ramach organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na naszym kontynencie, w tym w ramach Rady NATO-Rosja. Polska i Niemcy wspierają również tzw. koncepcję «NATO 360°» oraz ukierunkowane na potrzeby wzmocnienie państw partnerskich, tak by mogły one same lepiej troszczyć się o swoje bezpieczeństwo” (s. 3).

8. „Unia Europejska jest dziś skonfrontowana z szeregiem bezprecedensowych wyzwań dla swojego bezpieczeństwa. Jesteśmy zgodni, że aby skutecznie stawić im czoła niezbędne jest wspólne zdeterminowane zaangażowanie Unii i jej państw członkowskich tak we wschodnim, jak i w południowym wymiarze sąsiedztwa. Skala wyzwań, z którymi musimy się zmierzyć, wymaga wspólnego działania z innymi aktorami. Współpraca między Unią Europejską i NATO, ale także współdziałanie z Organizacją Narodów Zjednoczonych,

OBWE, Radą Europy, Unią Afrykańską oraz państwami trzecimi, zwłaszcza wschodnimi i południowymi sąsiadami Unii, będzie głównym elementem kompleksowego i skoordynowanego zaangażowania Unii Europejskiej na rzecz bezpiecznego i stabilnego sąsiedztwa. Polska i Niemcy będą podejmować działania, aby Europa stawiała skutecznie czoła wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa ze wschodu i południa, wykorzystując wszechstronną gamę instrumentów będących w dyspozycji Unii Europejskiej oraz współpracując z partnerami” (s. 4).

9. „Potwierdzamy nasze zaangażowanie na rzecz umocnienia i rozwijania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (WPBiO) – w myśl wspólnych postanowień Rady Europejskiej z grudnia 2013 roku oraz z czerwca 2015 roku, oraz zgodnie ze wspólnym pismem ministrów spraw zagranicznych i obrony Francji, Niemiec i Polski skierowanym do Wysokiej Przedstawiciel z 30 marca 2015 roku. Kontynuujemy zaangażowanie na rzecz skutecznej, bardziej widocznej i zdolnej do realizacji wytyczonych zadań Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, oraz w tym celu dalszego rozwoju zarówno cywilnych, jak i wojskowych zdolności” (s. 4).

10. „Zjawiska terroryzmu i destabilizacja sąsiedztwa stawiają Europę w obliczu ogromnych wyzwań związanych z usuwaniem ich przyczyn, osiągnięciem stabilności i zrównoważonego rozwoju. Polska i Niemcy będą się do tego przyczyniać zarówno poprzez aktywny udział w Globalnej Koalicji do walki z Daesh, jak też projekty pomocy humanitarnej i rozwojowej. Szczególną troskę kierujemy w stronę naszych południowych sąsiadów. Jak długo panować tam będą wojna i przemoc, tak długo będą one źródłem nieuregulowanych ruchów migracyjnych i związanego z tym cierpienia ludzi. Będziemy zatem nadal wytrwale pracować nad tym, by zakończyć wojnę domową w Syrii oraz ustabilizować sytuację w Libii, tak aby cierpienia ludności cywilnej mogły się skończyć. Za celową uważamy również kontynuację zainicjowanych latem ubiegłego roku bilateralnych konsultacji nt. aktualnej sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie” (s. 4).

11. „Kryzys uchodźczy pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań dla Europy. Jesteśmy zgodni co do tego, że w tej zasadniczej kwestii Europa nie może dać się podzielić. Dojście do porozumienia z Turcją oraz prace nad utworzeniem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej uważamy za istotne kroki. Równie istotne jest wzmocnienie zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej. Mając na uwadze, że prawdziwe przyczyny migracji leżą poza UE, zasadniczo przyjmujemy z zadowoleniem propozycje przedstawione w tym zakresie w Komunikacie Komisji ws. ustanowienia Nowych Ram Partnerstwa z krajami trzecimi w ramach Europejskiego Programu na rzecz Migracji z dn. 7 czerwca 2016 r. Dołożymy ze swej strony wszelkich starań, by wnieść wkład w realizację tych zamierzeń” (s. 5).

12. „Ważnym elementem relacji polsko-niemieckich pozostaje kształtowanie aktywnej europejskiej polityki wschodniej. Polska i Niemcy angażują się na rzecz kontynuacji intensywnego dialogu z krajami Partnerstwa Wschodniego. Naszym celem jest wypracowanie instrumentów współdziałania w obszarze wschodniego sąsiedztwa zarówno w odniesieniu do państw stowarzyszonych z Unią Europejską – Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, jak również wobec krajów, które poszukują odmiennej drogi dla intensyfikacji współpracy z UE – Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi. Wspólnym priorytetem Polski i Niemiec w tym zakresie pozostaje zapewnienie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie oraz stworzenie dogodnych warunków dla rozwoju wielowymiarowej współpracy z naszymi wschodnimi partnerami. Obejmuje ona nie tylko współpracę gospodarczą i inwestycyjną, lecz także m.in. takie dziedziny jak: energia, ochrona środowiska, młodzież, oświata i badania naukowe, a także dalsze ułatwianie wzajemnych kontaktów międzyludzkich” (s. 5).

13. „Polska i Niemcy są zgodni co do tego, że utrzymanie jedności Unii Europejskiej ma kluczowe znaczenie zwłaszcza dla zażegnania konfliktu w Ukrainie Wschodniej, którego trwałe rozwiązanie musi być oparte na pełnym wykonaniu zobowiązań wynikających z porozumień mińskich, przestrzeganiu zasad prawa międzynarodowego oraz poszanowaniu suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Poszukując możliwości dla prowadzenia pragmatycznego dialogu ze stroną rosyjską opowiadamy się również za poszanowaniem integralności terytorialnej Gruzji i Republiki Mołdawii. W tym kontekście Polska i Niemcy będą podejmować wspólne wysiłki na rzecz wypracowania konstruktywnych relacji z Rosją, którą traktujemy jako znaczącego uczestnika stosunków międzynarodowych”.

14. „Jesteśmy zgodni co do tego, że UE powinna koncentrować swoje wysiłki na działaniach przynoszących korzyści obywatelom i przedsiębiorcom we wszystkich państwach członkowskich UE. Będziemy zatem popierać realizowanie agendy pro wzrostowej i podejmowanie inicjatyw na rzecz pogłębiania rynku wewnętrznego, w tym realizacji jego podstawowych swobód i eliminacji barier, które ograniczają korzyści płynące z rynku wewnętrznego. Będziemy również wspólnie pracować na rzecz wspierania innowacyjności gospodarki unijnej, szczególnie w kontekście inicjatyw służących budowie Jednolitego Rynku Cyfrowego” (s. 5–6).

15. „Wyrażamy przekonanie, że obchodzona obecnie 25. rocznica podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy będzie dla stosunków polsko-niemieckich źródłem nowych, skierowanych na przyszłość impulsów i inspiracji, co przyczyni się do umocnienia naszego partnerstwa” (s. 6).

# **Zusammenfassung**

## **Herausforderungen der neuen internationalen Rolle Deutschlands in der Zeit der Globalisierung sowie wirtschaftlicher, finanzieller und politischer Krisen nach 2007**

---

Die Monografie behandelt das komplexe Problem der Suche nach internationaler Rolle Deutschlands über 25 Jahre nach der Wiedervereinigung. Der Zeitrahmen entspricht der über 12-jährigen Kanzlerschaft von Angela Merkel (CDU), in unterschiedlichen innerpolitischen Konstellationen – im Rahmen der Großen Koalition CDU/CSU/SPD (2005–2009), der schwarz-gelben Koalition CDU/CSU/FDP 2009–2013 und erneut der Großen Koalition (2013–2017). Als abschließender Meilenstein und allgemein als Bezugsrahmen gilt die Bundestagswahl am 24. September 2017.

Die Arbeit besteht aus vier Kapiteln, einer Einleitung, den Schlussfolgerungen, zitierter Literatur sowie einem Anhang. Der inhaltliche Umfang der Monografie setzte den Einsatz mehrerer interdisziplinärer Methoden und Techniken voraus, mit dem Ziel, bestimmte Thesen und Forschungsannahmen aufzustellen. Das erste Kapitel umfasst die Bedingungen und Grundsätze der Strategie für die Steigerung der internationalen Rolle und Verantwortung Deutschlands, darunter:

- theoretische und praktische Aspekte der internationalen Rolle von Staaten am Beispiel Deutschlands,
- Indikatoren für nationale Entwicklung und internationale Position Deutschlands nach 2005,
- institutioneller Rahmen sowie die Hauptausrichtungen der internationalen Aktivität Deutschlands

- Grundphasen der Gestaltung der Strategie für die Steigerung der internationalen Rolle und Verantwortung Deutschlands

Im zweiten Kapitel wurde die zentrale Rolle Deutschlands bei der Überwindung von internationalen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Krisen nach 2007 dargestellt, darunter die Analyse von:

- Implikationen der finanzwirtschaftlichen Weltkrise 2007+ für Deutschland,
- Rolle Deutschlands bei den Versuchen, die Krise der Eurozone nach 2010 zu überwinden,
- Deutschland gegenüber den Herausforderungen des Massenzustroms von illegalen Flüchtlingen in die EU in den Jahren 2015–2016,
- Deutschlands Stellung zum Brexit und der Reform der EU.

Der Autor konzentriert sich im dritten Kapitel auf die Suche nach der neuen Rolle Deutschlands in der Sicherheitspolitik und internationaler Zusammenarbeit in globaler und transatlantischer Dimension im ersten und zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts. Einer Bewertung unterzieht er dabei:

- das neue Vorgehen der Bundesregierung gegenüber den Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheitspolitik und internationale Zusammenarbeit Deutschlands in globaler und transatlantischer Dimension,
- die Bedeutung von Vereinten Nationen für Deutschland unter Berücksichtigung ihrer Rolle bei der Abwendung globaler Gefahren und Konflikte am Beispiel von Iran und Syrien,
- die Bedeutung und Herausforderungen der Globalisierung für die neue Rolle Deutschlands in der internationalen Zusammenarbeit: 1) in der Weltwirtschaft, 2) mit neuen Kraftzentren in außereuropäischen Regionen sowie 3) mit den BRICS-Staaten
- die Bedeutung der NATO und der transatlantischen Zusammenarbeit für Deutschland, darunter die zunehmenden Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der EU und Deutschlands mit den USA und Kanada,
- Deutschland gegenüber der Krise in der Ukraine sowie gegenüber den neuen Herausforderungen der Zusammenarbeit mit Russland.

Im 4. Kapitel wurde das Augenmerk auf die Darstellung der Rolle und der Bedeutung der polnisch-deutschen Zusammenarbeit in der EU gelegt:

- a) der Weg zur polnisch-deutschen Partnerschaft,
- b) Entwicklung der polnisch-deutschen Zusammenarbeit in der UE in den Jahren 2005–2015,
- c) Deutschland gegenüber der Zukunft der polnisch-deutschen Zusammenarbeit in der UE.



Der politische Wandel in Polen im Jahre 2015 mündete in ernsthafte Kontroversen um die polnisch-deutsche Vision der künftigen Funktionsweise der EU auf beiden Seiten. Die neue politische Führung in Polen stellt Deutschlands Bestrebungen, samt Frankreich ihre Leitung der EU zu stärken, in Frage.

Die Hauptschwierigkeit der vorgenommenen Analyse ist mit der Tatsache verknüpft, dass bis auf die Weltwirtschaftskrise ab 2007 die meisten anderen internationalen Krisen und Konflikten unter Beteiligung Deutschlands nicht eindeutig gelöst werden konnten. Sie wurden entweder temporär ausgesetzt, aufgeschoben oder mit einer größeren Krise verbunden (z.B. die Krise des Euroraumes und der Brexit sowie die Notwendigkeit, die Reform der gesamten EU zu vertiefen). Die Flüchtlingskrise und der russisch-ukrainische Konflikt haben wiederum, trotz Schlichtungsversuche, einen komplexen und langwierigen Charakter und bedürfen weiterer koordinierter Maßnahmen. Die Spannungen und Kontroversen in den transatlantischen Beziehungen zwischen Deutschland und den USA entstanden nach dem Wechsel der US-Administration 2016/2017. Sie umfassen nicht nur die Streitfrage der NATO-Beiträge, sondern erreichten darüber hinaus im Bereich Wirtschaft und Handel eine globale Dimension – vor dem Hintergrund der neuen Rolle der Volksrepublik China, Südostasien sowie der Rivalitäten in anderen außereuropäischen Regionen, in denen Deutschland aktiv ist.

Viel Aufmerksamkeit wurde den internen Bedingungen, den Mechanismen der Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik im Hinblick auf die Suche nach der neuen internationalen Rolle und Verantwortung Deutschlands zuteil. Zahlreiche Bewertungen beziehen sich auf Kanzlerin Angela Merkel mit ihrer zentralen Rolle in der Krisenbewältigung. Es wurden nicht nur ihre Erfolge thematisiert, sondern auch ihre Fehler in den Entscheidungsprozessen, insbesondere die Steuerung der Politik der Bundesregierung in Hinblick auf die illegale Einwanderung nach Deutschland 2015/2016. Ungeachtet der Misserfolge auf innerstaatlicher und internationaler Ebene blieb Merkel in der Regel ihrer Linie treu und gab nur schrittweise unter dem innenpolitischen Druck nach.

Statt eines Nachworts wurde neben einer Zusammenfassung des Autors die Suche nach der neuen internationalen Rolle und Verantwortung Deutschlands im XXI. Jahrhundert vor dem Hintergrund der Neuverteilung der innenpolitischen Kräfte dargestellt, darunter:

- A. Bewertung der neuen internationalen Rolle und Verantwortung Deutschlands in den Jahren 2007–2017,

- B. Bedeutung der Ergebnisse der Bundestagswahl am 24. September 2017 für die Neuverteilung der innenpolitischen Kräfte,
- C. Bewertung des Scheiterns der Jamaika-Sondierungen (CDU/CSU/Bündnis 90/Die Grünen und FDP) vor dem Hintergrund der Wahlprogramme im Bereich Außenpolitik Oktober-November 2017.
- D. Kontroversen rund um die Gründung der Großen Koalition CDU/CSU/SPD – ab Ende November 2017.

Die Bundestagswahl am 24. September 2017 fiel für die Große Koalition ungünstig aus, sowohl für CDU/CSU = 32, 9%, als auch SPD = 20,5%. Sie verloren ihre traditionellen Wähler an AfD, wodurch AfD mit 12,6 Prozent Stimmen das erste Mal in der Geschichte der Bundesrepublik als eine rechtspopulistische Partei in den Bundestag einzog.

Nach der Absage der SPD an eine neue große Koalition mit CDU war nur eine Koalition im neuen Bundestag denkbar – CDU/CSU/FDP und Bündnis 90/Die Grünen, genannt „Jamaika-Koalition“ (schwarz für CDU, gelb für FDP und grün für Bündnis 90/Die Grünen).

Die Sondierungsgespräche zu Jamaika haben am 18. Oktober 2017 begonnen. In Anbetracht der großen Differenzen in den Wahlprogrammen, vor allem im Bereich Innenpolitik (Steuern, illegale Flüchtlinge sowie Klima- und Umweltschutz), erklärte am 20. November 2017 der FDP-Parteivorsitzende Christian Lindner die Gespräche für gescheitert. Die zähen Verhandlungen führten weder zur Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte noch hatten gegenseitiges Vertrauen als Voraussetzung für die Koalitionsregierung zur Folge.

Als weitere Option wurde nun die Neuaufgabe der Großen Koalition CDU/CSU/SPD diskutiert. Angestoßen wurde die Debatte vom Bundespräsidenten F.W. Steinmeier, der die Parteispitzen von CDU – A. Merkel und SPD – M. Schulz zu einem gemeinsamen Treffen am 30. November 2017 einlud. Das Treffen erforderte die Überwindung einer Reihe von Kontroversen und Animositäten, hauptsächlich seitens SPD, deren Vorsitzender Schulz sich am 24. September 2017 (nach dem Wahldebakel) eindeutig dafür ausgesprochen hat, in die Opposition zu gehen. Akzeptiert wurde dieser Schritt durch die Parteiführung, Aktivisten und die Mehrheit der rund 440.000 Parteimitglieder. Nach einem Gespräch mit Bundespräsidenten Steinmeier erklärte sich Schulz bereit, Sondierungsgespräche mit der CDU zu beginnen, vorausgesetzt, Zustimmung dafür beim geplanten SPD-Bundesparteitag in Berlin, 7–9. November 2017, zu bekommen.

Nach dem SPD-Parteitag am 7. Dezember 2017 kam es am 13. Dezember 2017 zu einem Treffen von Schulz/Merkel/Seehofer beim Bundespräsidenten Steinmeier. Daraufhin haben beide Parteien be-

schlossen, Anfang Januar 2018 die Sondierungsgespräche offiziell zu starten. Angesichts der Vorbehalte vieler SPD-Grundorganisationen sowie einiger Parteiführungen auf Bundesländerebene, betonte die Parteispitze unter der Führung von Schulz, dass der Ausgang der Sondierungsgespräche „völlig offen“ sei. SPD befürwortet das Modell einer Kooperationskoalition (KOKO) mit CDU/CSU im Rahmen der Großen Koalition. Das würde heißen, SPD-Minister sitzen in der Regierung und beide Seiten einigen sich auf eine Liste der wichtigsten durchzuführenden Kernprojekte. Alle anderen Themenbereiche blieben offen. Die Parteien könnten sich im Bundestag auf zufällige Kooperationsbereiche einigen, was sich negativ auf die Effizienz und Qualität der Regierungsführung auswirken könnte. Daher trat CDU/CSU entschlossen für das Modell der Großen Koalition ein (GroKo). Vieles weist darauf hin, dass die SPD letztendlich in das GroKo-Modell einwilligt. Nach Abschluss der Sondierungsgespräche kann der SPD-Sonderparteitag den Beginn der eigentlichen Koalitionsgespräche bewilligen. Dem ausgehandelten Koalitionsvertrag müssen alle SPD-Parteimitglieder per Briefwahl zustimmen [Treffen, 13.12.2013]. Die Unterzeichnung des Koalitionsvertrags der nächsten CDU/CSU/SPD Regierung könnte im März oder April 2018 stattfinden.

Die Monografie basiert auf einer umfangreichen Referenzliteratur. Besonders relevante Literatur wurde dabei in der zitierten Literatur aufgelistet. Eine Bereicherung stellen Tabellen, Schemas sowie ausgewählte Dokumente dar.



## Abstract

# **The Challenges of Germany's New International Role in the Era of Globalization, Economic, Financial and Political Crises Since 2007**

---

The monograph addresses complex issue of Germany's 25-years long search for its new international role. The time-frame of the monograph covers almost three terms of office, that is over twelve years, of Chancellor Angela Merkel's CDU government in various inter-party constellations, namely the grand coalition of CDU/CSU/SPD (2005–2009), Christian democratic-liberal coalition CDU/CSU/FDP of 2009–2013 and once again the grand coalition of CDU/CSU/SPD (2013–2017). The monograph's final point of reference is the election to Bundestag of September 24, 2017. In justified cases the author allows himself to slightly exceed the mentioned timeline for the content-related purposes.

The monograph consists of four chapters, introduction, conclusion, bibliography, and appendix. The scope and comprehensive character of the subject-matter have made it necessary to employ a number of interdisciplinary methods and techniques in order to formulate particular thesis and hypothesis. That, in turn, demanded the establishment of monograph's clear structure, videlicet:

The first chapter encompasses general factors and postulates of the strategy that aims to increase Germany's international role and its international position of responsibility, such as:

- theoretical and practical aspects of international role of states as exemplified by Germany;
- indicators of internal development and international position of Germany after 2005;
- institutional frameworks as well as main directions of Germany's international activity;

- fundamental stages of formation of the strategy to increase Germany's international role and responsibility.

The second chapter presents the substantial activities performed by Germany for the solution of international economic, financial and political crises that occurred since 2007. This chapter focuses on the analysis of:

- the ramifications of the global financial crisis 2007+ for Germany;
- the role of Germany in the attempts to solve the euro zone crisis after 2010;
- Germany's policy facing the challenges of mass influx of illegal immigrants and refugees to EU between 2015 and 2016;
- German position regarding Brexit and the reform of the EU.

In the third, the most extensive chapter, the author focuses on the search of Germany's new role in the security policy and international cooperation in both global and transatlantic contexts in the first two decades of the 21<sup>st</sup> century. The author submits for evaluation the following:

- the new approach of the Federal government to the challenges and dangers for the security policy and international cooperation in global and transatlantic contexts;
- the significance of the UN for Germany, taking into consideration their role in counteracting the global perils and conflicts, as illustrated by Iraq and Syria conflicts;
- the importance and challenges that the globalization poses to Germany's new role in the international cooperation 1) within global economy, 2) with new centers of power outside Europe, 3) with BRICS member states;
- the significance of NATO and the transatlantic cooperation for Germany, including the progressing difficulties of Germany and EU to cooperate with Canada and the United States;
- German position regarding the Ukrainian crisis and the new challenges of cooperation with Russian Federation.

The fourth chapter is concerned with presenting the role and significance of the Polish-German cooperation within EU. This chapter addresses the following essential issues: a) the road to Polish-German partnership, b) the evolution of the Polish-German cooperation within EU between 2005 and 2015, c) the future of Polish-German cooperation within EU from the German perspective. The political changes of 2015 in Poland have led to serious controversies of both countries' visions regarding the further functioning of the EU. The new political leadership in Poland questions Germany's aspirations to reinforce German and French leadership within EU.

The undertaken analysis presents special difficulty due to the fact that, aside from the global financial crisis of 2007+, majority of other international crises and conflicts that Germany has been involved with remains unresolved. They are either temporarily suspended, postponed or linked to other broader crisis (e.g. the relation between the euro zone crisis and Brexit as well as the necessities to reform the entire EU). On the other hand, both the illegal migration crisis and Russian-Ukrainian conflict, despite the employed exigencies to mitigate them, have complex and long-term character, which will demand further coordinated actions. Tensions and controversies surrounding the transatlantic relations have arisen between Germany and the U.S. in the aftermath of the U.S. administration change at the turn of 2016/2017. Those tensions build up not only around issues related with the NATO contribution rates, but also around those connected with the economic and trade spheres in which they have reached global dimension due to the new role of PRC, Northeast Asia or the competition in other non-European regions, in all of which Germany is active.

Close attention has been devoted to internal factors, mechanisms of shaping foreign and security policies in the context of Germany's search for new international role and responsibility. Many evaluations refer to Chancellor Angela Merkel that has taken on the lead role in solving crises. Focus has been placed on as much the successes as mistakes that the Chancellor made, in particular those related with formulating Federal government's policy regarding illegal immigration to Germany in 2015/2016. Despite failures or national and international defeats in this matter, Merkel as a rule has maintained her standpoint, only to make gradual concessions due to internal political pressures.

Instead of an epilogue and in addition to the conclusion offered by the author, the monograph presents German quest to find its new international role and position of responsibility in the 21<sup>st</sup> century with attention placed on the evolution of its internal political powers. The following issues are discussed:

- A. evaluation of the new international role and responsibility of Germany in 2007–2017;
- B. the significance of the September 24, 2017, Bundestag elections' results for the formulation of the new political balance of powers;
- C. the evaluation of failed straw poll of the planned Jamaica coalition (CDU/CSU/ Alliance 90/The Greens and FDP against a backdrop of the foreign policy postulates in their election programs – October/ November 2017);
- D. Controversies surrounding the grand coalition CDU/CSU/SPD – since the end of November 2017

The 2017 Bundestag elections were unfavorable for the grand coalition, for CDU/CSU = 32,9%, and for SPD = 20,5%. Those parties lost the support of their traditional electorate that turned to Alternative for Germany (AfD), which led to something unseen so far in the history of Federal Republic of Germany – the nationalist populist party has entered the Bundestag with result of 12.6% votes. Given the fact that SPD has ended its cooperation with CDU – the only possible coalition in the new Bundestag might be established between CDU/CSU/FDP and Alliance 90/The Greens, thus, giving rise to the so-called Jamaica coalition (name refers to party colors: black – CDU/CSU, green – Alliance 90/The Greens and yellow – FDP).

The preliminary talks of the planned Jamaica coalition started on October 18, 2017. Given the significant differences in the party programs, especially those regarding domestic policy (taxes, illegal immigrants, protection of climate and the natural environment), on November 20, 2017, the leader of liberals – Christian Lindner broke off the prolonged talks that neither allowed to formulate common standpoints nor to reinforce mutual trust, which are necessary to establish a coalition government.

The option of establishing anew the grand coalition CDU/CSU/SPD has become viable. The initiative to commence talks about the grand coalition CDU/CSU/SPD was launched by the President F.W. Steinmeier who invited the leaders of CDU – A. Merkel and SPD – M. Schulz for a meeting on November 30, 2017. The meeting made it necessary to overcome a number of controversies and animosities, mainly those bore by SPD, for its leader announced on September 24, 2017 (that is after the electoral failure) that social democrats need to assume the role of stiff opposition. Such declaration gained acceptance among the party's leadership, activists and majority of 440.000.000 members. After the debate with the President Steinmeier, Schulz agreed to commence talks with CDU provided that he would obtain the presidential endorsement on the party congress in Berlin (November 7–9, 2017).

Subsequently to the SPD's congress, the meeting between Schulz, Merkel and Seehofer was arranged by President Steinmeier on December 13, 2017. In its aftermath both parties agreed to commence official talks with the beginning of January 2018. Due to the reluctance of numerous party field organizations or of some local leaderships, the SPD leadership with Schultz at the helm, emphasized that the result of the talks is "entirely open" – SPD opts for the confidence-and-supply model (KOKO – Kooperationskoalition) of coalition government with CDU/CSU within the frames of the grand coalition. That would mean, in practice,



that the SPD ministers will be part of the cabinet and a common list of pressing objectives will be established. In other matters the partners do not need to share the same standpoint. This model was decisively rejected by Merkel because it does not guarantee a stable government. Depending on the political issues debated in the Bundestag, some coincidental coalitions would form and that, in turn, would diminish the efficiency and quality of ruling. Therefore, CDU/CSU firmly advocated the grand coalition model (Grosse Koalition, GroKo). There is every indication that SPD will eventually consent to the GroKo model. After the finalization of the probing talks, the extraordinary national congress of SPD might give green light to proceed to formal negotiations with potential coalition partner. The negotiated coalition agreement will have to be approved by all members of SPD via mail vote [Treffen, 13.12.2013]. The coalition agreement of CDU/CSU/SPD might be signed in March or April 2018.

This monograph draws on an extensive range of sources, the most significant sources are listed in the bibliography. The contents of the monograph are supplemented by tables, schemes and selected documents.



# Bibliografia

---

- Alexander R., 2017, *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik. Report aus dem Innern der Macht*, München.
- Andersen U., Woycke W. (Hrsg.), 2013, *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschlands*, Opladen.
- Angemendt S., Kipp D., Koch A., (2016), *Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes*, „SWP-Aktuell“ 2016, Berlin.
- Balcerowiak R., 2015, *Faktencheck Flüchtlingskrise. Was kommt auf Deutschland noch zu?*, Berlin.
- Barabasz A., Koszel B., Książniakiewicz M., 2016, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Poznań.
- Barcz J., 2017, *Odszkodowania wojenne od Niemiec po upływie 70 lat od zakończenia II wojny w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, nr 11.
- Berendt S., 2016, *Was will Putin? Wie durch Desinformation ein grosser Konflikt in Europa provoziert werden soll?*, Rottenburg.
- Bielecka M., 2004, *Role międzynarodowe państw*, [w:] R. Zięba red., *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń.
- Bierling S., 2014, *Die Vormacht wider Willen. Deutsche Aussenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart*, München.
- Bohr K., Krause A. Hrsg., 2010, *20 Jahre Deutsche Einheit. Bilanz und Perspektiven*, Saarbrücken.
- Bojenko-Izdebska E., 2011, *Przemiany w Niemczech Wschodnich 1989–2010: polityczne aspekty transformacji*, Kraków.
- Boysen J., 2004, *Merkel. Eine deutsche Monografie*, München.
- Braml J., Mair S., Sandschneider E. (Hrsg.), 2012, *Aussenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise*, Oldenburg.
- Broeckers M., Schreyer P., 2014, *Wir sind die Guten. Ansichten eines Putinverstehers oder wie uns die Medien manipulieren*, Frankfurt am Main.
- Bullmann J., 2014, *Warum die UN-Sicherheitsratsreform zum Scheitern verdammt ist*, Wissenschaft und Politik, Köln.
- Buras P., 2012, *Muzułmanie i inni Niemcy. Republika Berlińska wymyśla się na nowo*, Warszawa.

- Chronik Deutschland 1949–2014: 65 Jahre deutsche Geschichte im Überblick, 2014, Der neue Fischer Weltalmanach, Frankfurt am Main.
- Czaputowicz J., 2007, Teoria stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja, Warszawa.
- Cziomer E. (red.), 1992b, Rola Heksagonalne w kształtowaniu jedności europejskiej, Kraków.
- Cziomer E., 1992a, Historia Niemiec 1945–1991: zarys rozwoju problemu niemieckiego od podziału do jedności, Kraków.
- Cziomer E., 2005, Konflikt międzynarodowy, [w:] Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, Warszawa.
- Cziomer E., 2005a, Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu, Warszawa.
- Cziomer E. (red.), 2008, Wyzwania partnerstwa polsko-niemieckiego w Europie pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4.
- Cziomer E., 2010, Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku, Warszawa–Kraków.
- Cziomer E., 2011, Geneza, struktura oraz przesłanki wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w latach 2008–2010, [w:] Partnerstwo Wschodnie. Wielka Szansa dla Europy. Ekstern Partnership. Great chance for Europe, red. J. Sawczuk, Poznań–Chorzów.
- Cziomer E., 2012a, Międzynarodowego wyzwania bezpieczeństwa energetycznego Polski w XXI wieku, [w:] Dylematy polskiej transformacji, red. J. Kornaś, J. Dzwonczyk, Kraków.
- Cziomer E., 2012b, Od światowego kryzysu światowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnętrzne dla Niemiec, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 5.
- Cziomer E., 2013, Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku, Kraków.
- Cziomer E., 2014a, Teoria i praktyka decydowania w polityce zagranicznej Niemiec na przykładzie roli kanclerz Angeli Merkel w kryzysie strefy euro w latach 2010–2013, [w:] Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych, red. M. Pietraś, H. Dumala, B. Surmacz, A.W. Ziętek, Lublin.
- Cziomer E., 2014b, Transatlantycka współpraca Ekonomiczna oraz jej globalne implikacje w XXI w. Wprowadzenie, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 2.
- Cziomer E., 2014c, Niemcy wobec współpracy transatlantyckiej w XXI w., [w:] Strategiczny wymiar współpracy transatlantyckiej w XXI w., „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4.
- Cziomer E., 2015a, Niemcy wobec międzynarodowego wymiaru kryzysu na Ukrainie w latach 2013–2014, [w:] Polska i Niemcy wobec przemian na

- Ukraine. Polen und Deutschland angesichts des Wandels in der Ukraine, red. W. Furman, Rzeszów.
- Cziomer E., 2015b, Implikacje kryzysu ukraińskiego dla polityki Niemiec wobec Rosji w latach 2013–2014, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska – Europa – Świat. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek, Warszawa.
- Cziomer E., 2016, Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Wprowadzenie, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe”, nr 1.
- Cziomer E., 2016, Wybrane implikacje wzrostu międzynarodowej roli dla współpracy Niemiec z Rosją i Polską w dobie globalizacji i kryzysów Unii Europejskiej w XXI w., „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.
- Czornik K., Łakomy M., Stolarczyk M., 2015, Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze i społeczne, Katowice.
- Daalder I., Fournoy M., Herbst J., Lodal J., Pifer S., Stavridis J., Talbott S., Wald Ch., 2015, Eine Frage der Glaubwürdigkeit. Warum Waffenlieferungen die Antwort auf Russland Krieg in der Ukraine, „Internationale Politik”, Nr. 2.
- Dauederstaedt M., Kellermann Ch., 2007, Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren, Deutschlands Rolle, „Kompas 2020 Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven”, Bonn.
- Decker F., 2013, Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden.
- Demesmay C., Pielgerin J., Rappold J., 2017, Deutschland als europäische Führungsmacht, [w:] *Die Sicht aus Frankreich, Griechenland und Polen*, „DGAP Analysen”.
- Demesmay Ch., Kempin R., 2016, Land im Kampf-Frankreich und der Terrorismus, „SWP-Aktuell” Nr. 37.
- Demesmay Ch., Schwarzer D. Schucker K., Meister S., 2017, Frankreichs Präsidentschaftswahl 2017. Was die fünf wichtigsten Kandidaten für Deutschland bedeuten, „DGAPkompakt”, Nr. 4.
- Deubner G.R., 2014, Kein Endpunkt der Wirtschaft- und Finanzkrise in Sicht, „Ukraine-Analysen”, Nr. 142.
- Deubner G.R., 2015, Abschätzung langfristiger erforderlicher Aufbausummen für die Ukraine, „Ukraine-Analysen”, Nr. 149.
- Deutsche über Russland, „Internationale Politik. Zeitschrift”, Nr. 3, Mai–Juni 2017, Berlin, s. 3–9.
- Dutka, J., 2016, Wpływ realizacji geopolitycznej koncepcji Międzymorza militarnego Polski i Europy Wschodniej w XXI wieku, „Przegląd Geopolityczny”, nr 6.
- Eberwein W.D., Kaiser K., 1998, Institutionen und Ressourcen, München.
- Eisermann D., 1999, Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955–1972, München.

- Fiedler R., 2013, Iran a reżym nieproliferaacji broni jądrowej. Dylematy i wyzwania, Poznań.
- Fischer J., 2011, „I am not convinced”. Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre, Köln.
- Fiszer J., Olszewski P., Piskorska B. Podraza A. (red.), 2014, Współpraca transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne, Warszawa.
- Flassbeck H., Lapavistas C., 2015, Nur Deutschland kann den Euro retten, Frankfurt am Main.
- Franzke J., 2015, Nach dem Ende der nstrategischen Partnerschaft. Deutschland auf dem Suche nach einer neuen Russlandstrategie, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 1.
- Fratscher F., 2014, Die deutschen Illusionen. Warum wir unsere Wirtschaft überschätzen und Europa brauchen, München.
- Freerk H., 2016, Eingelagert, aufgefischt, durchsortiert, abgewehrt, eingebaut. Neue deutsche Flüchtlingspolitik – Eine Flugschrift, Hamburg.
- Gärtner H., 2014, Ein neuer Kalter Krieg?, „Policy Paper”, Nr. 2, Österreichisches Institut für internationale Politik, Wien.
- Gehrke W., Reyman Ch., 2017, Deutschland und Russland. Wege aus der deutsch-russischen Krise, Berlin.
- Genstert O., 2011, Guido Westerwelle. Vom Supermann zum Hampelmann, Remscheid.
- Glatz R.L., Tophoven R., 2015, Am Hindukusch – und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke, Bonn.
- Góralski W. red., 2007, Polsko-niemiecka wspólnota interesów. Geneza, dokonania, zagrożenia, [w:] Polska–Niemcy 1945–2007, Warszawa.
- Hacke Ch., 2011, Deutschland und der Libyen Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, Nr. 39.
- Haftendorn H. Hrsg., 1975, Theorie der Internationale Politik, Hamburg.
- Hahn I., Kopka M., 2017, Poland First, Trump erster offizieller Besuch führt nach Warschau, Heinrich Böll-Stiftung, Büro–Warschau.
- Harding L., 2014, Edward Snowden, Geschichte einer Weltaffäre, Berlin.
- Harnisch S., Maull H., 2001, The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester.
- Harnisch S., Schild J., 2015, Deutsche Aussenpoilitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden.
- Hellmann G., Jacobi D., Urrestararazu U. (Hrsg.), 2015, „Früher, entschiedener und substantieller”? Die neue Debatte über Deutschlands Aussenpolitik, „ZAFAS-Sonderheft”, Wiesbaden.
- Hellmann G., Roos U., 2007, Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs „INEF–Repport”, Nr. 97.

- Hellmann G., Wagner W., Baumann R., 2005, *Deutsche Außenpolitik*, Frankfurt am Main.
- Hentze T., Schäffer H., 2016, Flüchtlinge. Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanze, „IW-Kurzberichte“, Nr. 3.
- Heoller G., 2011, *Die Patin. Wie Angela Merkel Deutschland umbaut*, Zürich.
- Hickmann Ch., Sturm D.F., 2016, Sigmar Gabriel. Patron und Provokateur, München.
- Husar J., Maihold G., Mair S., 2009, *Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik. Studien 37*, Baden-Baden.
- Husar J., Maihold G., Mair S., Niedermeier P., 2008, *Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik. Ein Bericht aus der Forschung, „SWP-Studie“, Nr. 36.*
- Huisken F. 2016, *Abgehauen, eingelagert, aufgefischt, durchsortiert, abgewehrt, eige baut. Neue deutsche Flüchtlingspolitik*, Hamburg.
- Illing F., 2012, *Deutschland in der Finanzkrise. Chronologie der deutschen Wirtschaftspolitik 2007–2012*, Wiesbaden.
- Informationskrieg in Deutschland? Zur Gefahr russischer Desinformation im Bundestagswahl-jahr, „Russland und Deutschland APZ“, Nr. 21–22, s. 4–10.
- Ischinger W., Messner D., 2017, *Deutschlands Neue Verantwortung. Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, Berlin.
- Jäger T., 2012, *Die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für die deutsche Aussenpolitik*, [w:] R. Meier, A. Wolf (Hrsg.), *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Jaskulski A., 2016, *Procedury kontroli przestrzegania praworządności przez UE na przykładzie Węgier i Polski*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.
- Johnson D.C., 2017, *Donald Trump. Jak on to zrobił?*, Warszawa.
- Kaczyński L. 2006, *Zbrodnia na demokracji*, „Rzeczpospolita”, 13.10.2006.
- Deutschlands militärischer Beitrag in Afghanistan nach 2014, „SWP-Aktuell”, Nr. 35, Berlin.
- Kaiser K., 1995, *Deutschlands neue Aussenpolitik. Grundlagen*, München.
- Kaiser K., Krause H.J., 1996, *Deutschlands neue Aussenpolitik. Interessen und Strategien*, München.
- Kaiser K., Maull H., 1995, *Deutschlands neue Aussenpolitik, Herausforderungen*, München.
- Kietz D., Thimm J., 2013, *Zwischen Überwachung und Aufklärung*, „SWP-Aktuell”, Nr. 51.
- Kiwerska J., 2012, *Rozchodzenie się dwóch światów? Stany Zjednoczone i relacje transatlantyckie 1989–2012*, Poznań.
- Kornelius S., 2013, *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg.

- Kosman M., 2013, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Bydgoszcz.
- Kostiopulos Ch., 2015, *Der schmale Grat zwischen Führung und Fuehrer. Die deutsche Führungsrolle in der Eurokrise aus griechischer Sicht*, [w:] S. Harnisch, J. Schild, op. cit.
- Koszel B., 2007, *Trójkąt Weimarski – geneza, działalność, perspektywy*, Poznań.
- Koszel B., 2015, *Das Weimarer Dreieck: Leistungen und Zukunftsszenarien*, „Welt Trends”, Nr. 110.
- Krone-Schmalz G., 2015, *Russland verstehen: Der Kampf um die Ukraine und die Argonanz des Westens*, München.
- Kubiak P., 2017, *Fiasko koalicji jamajskiej. Cztery scenariusze dla Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 331.
- Kundnani H., 2016, *German Power. Das Paradox der deutschen Stärke*. München
- Kurbjuweit C. D., 2013, *Alternativlos. Merkel, die Deutschen und das Ende der Politik*, Hamburg.
- Kwiatkowska-Drożdż A., Popławski K., 2014, *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego: szok i niedowierzanie*, Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich, nr 132.
- Lang K.O., 2015, *Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrad-Laender und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolituk*, „SWP-Aktuell” Nr. 84.
- Langguth G., 2009, *Kohl, Schröder, Merkel. Machtmenschen*, München.
- Lehmann J., 2015, *Flucht in die Krise. Ein Rückblick auf die „EU-Flüchtlingskrise” 2015*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, Nr. 52.
- Leukenfeld K., 2015, *Flächenbrnad. Syrien, Irak und die Arabische Welt*, Köln.
- Linnekamp H., Moellin Ch., 2015, *Das Weissbuch zur Werteidigungspolitik*, „SWP-Aktuell”, Nr. 21.
- Luetjen T., Geiges F., 2017, *Frank-Walter Steimeier. Die Biographie*, Freiburg.
- Luft S., 2016, *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Koflikte, Folgen*, München.
- Łada A., 2016, *Das Jubiläum des polnisch-deutschen Nachbarschaftsvertrage. Was uns die Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre lehren*, „Polen-Analysen”, Nr. 182.
- Macron E., 2017, *Die Revolution. Wir kämpfen für Frankreich*, Morstadt.
- Mair S., Tull D.M., 2009, *Deutsche Afrikapolitik. Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung*, „SWP-Studie”, Nr. 10.
- Malinowski K. (red.), 2003, *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i Niemczech*, Poznań.
- Malinowski K. (red.), 2016, *Przemiany Unii Europejskiej. Rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze*, „IZ Papers”, nr 18.



- Malinowski K. (red.), 2017, *Polskie Elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*, Poznań.
- Malinowski K., 2015, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów, uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań.
- Menzel U., 2015, *Die Ordnung der Welt*, Berlin.
- Mildner-Storny A., Schmucker C., 2007, *Trumps Fair Trade – aber für wen? „DGAP Analyse”*, Nr. 6.
- Mölling Ch., Schwarzer D., 2017, *Aussenpolitische Herausforderungen für die nächste Bundesregierung. Schwächen, Chancen und Risiken, „DGAP-Kompakt”*, Nr. 6.
- Molo B., 2014, *Die Energiepolitik Deutschlands im 21. Jahrhundert. Determinanten, Ziele, Massnahmen*, Berlin.
- Morgenthau H. J., 1948, *Politics Among Nations: The struggle for Power and Peace*, New York.
- Mueller D., 2013, *Showdown. Der Kampf um Europa und unser Geld*, München.
- Mueller-Brandeck-Bocquet G., 2012, *Deutschland und die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU*, [w:] Meier-Walser R., Wolf A. (Hrsg.), *Die Aussenpolitik Deutschlands. Anspruch, Realität, Perspektiven, „Berichte und Studien”*, Nr. 95, Hans-Seidel-Stiftung, München.
- Muenkler H., 2015, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg.
- Neumann P., 2015, *Die neuen Dschihadisten. ISIS, Europa und die neue Welle des Terrorismus*, Berlin.
- Ohr R., 2012, *Euro braucht Europa, „Aus Politik und Zeitgeschichte”*, Nr. 13.
- Ondarza N. Von, 2015, *Und ewig droht die Vertragsänderung? Perspektiven für die Reform der Europäischen Union, „SWP-Aktuell”*, Nr. 89.
- Ooyen, R. Chr. Van, Möllers M. (Hrsg.), 2012, *Der Bundespräsident im politischen System*, Wiesbaden.
- Otzelberger M., 2017, *Martin Schulz – Der Kandidat: Die Biografie*, Freiburg.
- Overhaus D., 2014, *Politische Führung in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] Harnisch S., Schild J. (Hrsg.), *Deutsche Aussenpolitik und internationale Führung*, Baden-Baden.
- Patzelt J., 2017, *Najlepszym rozwiązaniem byłby rząd mniejszościowy, „Przegląd Tygodniowy”*, nr 49.
- Pietraś Z.J., 1998, *Decydowanie polityczne*, Warszawa.
- Plickert Ph. (Hrsg.), 2017, *Merkel. Eine kritische Bilanz*, München.
- Prys-Hansen M., Nolte D., 2016, *BRICS und IBSA. Die Clubs der aufsteigenden Mächte verlieren am Glanz, „Giga Focus Global”*, Nr. 5.
- Puślecki Z.W., Walkowski W., Szymczyński T.R., 2011, *Unia Europejska wobec wzrostu konkurencyjności Brazylii, Rosji, Indii i Chin (BRIC)*, Warszawa.

- Rachman G., 2012, Anwalt der Globalisierung. Wenn Deutschland fuehren will, muss es Werte staerker vertreten, „Internationale Politik“, Nr. 3.
- Reitschuster B., 2014, Putins Demokatur. Ein Machtmensch und sein System, Berlin.
- Rich A.K., 2016, Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, „BAM Kurzanalyse“, Nr. 3.
- Riedel S., 2015, Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU, „SWP-Arbeitspapier“, Nr. 2.
- Rinke A., 2014, Die Genese der „neuen deutschen Aussenpolitik“, „Internationale Politik“, Nr. 4.
- Roetzter R. (Hrsg.), 2014, Medien im Krieg. Krise zwischen Leitmedien und ihren Rezipienten, Hannover.
- Roggemann H., 2015, Von der Ukraine-Krise zur Krise der Russlandpolitik. Diskussionsbeitrag zum Ukraine-Konflikt und für eine deutsche und europäische Russlandpolitik, Berliner Ost-West-Europa Forum.
- Ross J., 2008, Was bleibt von uns. Das Ende der westlichen Weltherrschaft, Berlin.
- Rotter A., 2016, Deutschlands gegenwärtige Rolle in der NATO, „Politische Studien“, Nr. 470.
- Rudzio W., 2011, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Sandschneider E., 2012, Deutschland: Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 10.
- Saper A., 2017, Mehr Expertise wagen. Russland und Osteuropakompetenz in Deutschland, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 21–22.
- Schaller Ch., 2013, Der Bürgerkrieg in Syrien, der Giftgas-Einsatz und das Völkerrecht, „SWP-Aktuell“, Nr. 54.
- Schmidt F., Hellmann G., Wolf E. (Hrsg.), 2007, Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden.
- Schöllgen G., 2015, Gerhard Schröder. Die Biographie, München.
- Schwarz H.-P., 1975, Handbuch der deutschen Außenpolitik, München u. Zürich.
- Schwarz H.-P., 1994, Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin.
- Seufert G., 2015, Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise, „SWP-Aktuell“, Nr. 98.
- Sikorski R., 2011, Polska a przyszłość Unii Europejskiej, Berlin, 28 listopada 2011 r., tekst wykładu, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej“, nr 10, z. 4.
- Sikorski R., 2013, Nic o Polsce bez Polski, wywiad prasowy, „Gazeta Wyborcza“, 18–19.05.2013.

- Sinn H.-W., 2015, *Der Euro. Von der Friedensidee zum Zankapfel*, München.
- Sorensen G., 2006, *Wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Kraków.
- Staack M., 2000a, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn.
- Staack M., 2000b, *Grossmacht oder Handelsstaat. Deutschlands Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, München–Wien.
- Stempin A., 2013, *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Warszawa.
- Stemplowski R., 2002, Pojęcie partnerstwa strategicznego, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr (6) 10.
- Stock W., 2005, *Angela Merkel. Eine politische Biographie*, Düsseldorf.
- Stolarczyk M., 2010, *Zbieżności i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice.
- Szczerski K., 2017, *Utopia Europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków.
- Szmatka J., 2000, Rola społeczna, [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa.
- Techau J., 2017, Mehr Ambitionen wagen, „Internationale Politik”, Nr. 4.
- Techau J., Demesmay C., Buras P., 2016, After Bfexit, „Internationale Politik”, Juli.
- Trähnert O., 2015, Verhärtete Fronten bei nuklearer Nichtverbreitung, „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik”, Nr. 169.
- Tull D. M., Lacher W., 2012, Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika. Graben zwischen der AU und dem Westen. Destabilisierung der Sahelzone, „SWP-Studie”, Nr. 8.
- Verteidigungspolitik, 2015, [w:] Harnisch S., Schild J. (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung*, Baden-Baden.
- Węc J.J., 2011, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2011*, Kraków.
- Wichmann D., 2015, *Westerwelle. Zwischen zwei Leben*, Hamburg.
- Winkler H.A., 2015, *Geschichte des Westens. Die Zeit der Gegenwart*, München.
- Winkler H.A., 2016, *Zerreißproben. Deutschland, Europa und der Westen. Interventionen 1990 bis 2015*, München.
- Winkler H.A., 2017, *Zerbricht der Westen? Über die gegenwärtige Krise in Europa und Amerika*, München.
- Wolfram E., 2013, *Rot-Grün an der Macht in Deutschland 1998–2005*, München.
- Zięba R. (red.), 2004, *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń.
- Żukrowska K. (red.), 2011, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa.

## Netografia

- „Neue Seidenstrasse“. China winkt mit Milliarden, „Der Standard“, 14.05.2017, <http://derstandard.at>
- Abgas Skandal. Vergleich ist erst Beginn einer Kostenlawine, 01.07.2016, <http://www.ndr.de>
- Aktueller Stand der Sanktionen gegen Russland und die Ukraine, 08.08.2017, <https://www.wko.at>
- Angeblich vergewaltigte 13-jährige. Russland nutzt „Fall Lisa“ für Retortensche am Westen, 30.01.2016, <http://www.tagesspiegel.de>
- Angela Merkel und das weinende Mädchen aus dem Libanon, <https://www.evangelisch.de/inhalte/122898/16-07-2015/angela-merkel-und-das-weinende-maedchen-reem-aus-dem-libanon>
- Angela Merkel: In ihren Tempo, „Zeit-Online“, 11.02.2018, <http://www.zeit.de>
- Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Die transatlantischen Beziehungen zukunftsfest weiterentwickeln, Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 18/8072, 12.04.2016, <http://dip21.bundestag.de>
- Antwort der Bundesregierung. Möglichkeiten der Vernichtung syrischer Chemiewaffen in Deutschland, Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 18/214, 19.12.2013, <http://dip21.bundestag.de>
- Arbeitslosengeld. In Deutschland leben immer mehr Hartz IV-Unternehmer, 20.10.2015, <http://www.handelsblatt.com>
- Arbeitsmarkt, Deutschlands stärkerer Arbeitsmarkt, Deutsche Welle vom 20.04.2017, <http://www.dw.com>
- Asien in der deutschen Außenpolitik (2015), Auswärtiges Amt, Berlin, 333, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Asien/Asienpolitik-Text\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Asien/Asienpolitik-Text_node.html)
- Ausländische Direktinvestitionen (ADI) 2010–2014 pro Jahr, 20.04.2016, <http://www.bpb.de>
- Auslandseinsätze der Bundeswehr, 16.03.2017, <https://www.gruene-bundestag.de>
- Aussenminister Gabriel verspielt Rückhalt in der SPD, „Süddeutsche Zeitung“, 12.02.2018, <http://www.sueddeutsche.de>
- Außerordentlicher Bundesesparteitag der SPD, 21. Januar 2018, Bonn, <https://www.spd.de>
- Auswärtiges Amt, Asien in der deutschen Außenpolitik, Berlin 2015, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Beziehungen zu Deutschland, Russischer Föderation, Stand März 2017, <http://www.auswaertiges-amt.de>

- Auswärtiges Amt, Chinas Afrikapolitik, Berlin 2006, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Deutschland in den Vereinten Nationen, 20.07.2016, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Deutschland und Afrika, 15.04.2011, <http://www.auswaertigesamt.de>
- Auswärtiges Amt, Deutschland, Lateinamerika und Karibik, 15.04.2011, <http://www.auswaertigesamt.de>
- Auswärtiges Amt, Die Transatlantischen Beziehungen, 22.02.2017, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Die Wiener Vereinbarung: Lösung des Nuklearstreits mit Iran, Berlin 2016, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Europäische Entscheidungsfindung in der Bundesregierung, 2015, <http://www.auswaertigesamt.de>
- Auswärtiges Amt, Globale Fragen, 07.03.2017, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Kampf gegen Terrorismus, 2016, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Konfliktprävention, Stabilisierung und Konfliktvorsorge, 2016, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Lateinamerika, 2015, <http://www.auswaertigesamt.de>
- Auswärtiges Amt, Leitlinien Krisenengagement und Friedensplanung, 2016, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Nordatlantische Allianz. Anpassung an neue Herausforderungen, Partnerschaften und militärische Operationen, 2013, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Reform-UNO, 16.02.2015, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Ukraine-Beziehungen zu Deutschland, 2017, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Auswärtiges Amt, Zur aktuellen Lage in der Ostukraine, 23.08.2017, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar F., Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS, maj 2016, Fundacja Stefana Batorego, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Jaka%20zmiana%20w%20polityce%20zagranicznej.pdf>
- Bassan T., Es gibt keine Lösung für den Syrien-Konflikt, „WirtschaftsWoche“, 10.09.2016, <http://www.wiwo.de>
- Becker M., Einigung mit Athen Eurozone verhindert neues Griechenland-Drama, „Spiegel-online“, 7.04.2017, <http://www.spiegel.de>

- Benner Th., Deutschland soll mit dem schlimmsten rechnen, 23.11.2016, IPG, <http://www.ipg-journal.de>
- Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der BRD und den VN und einzelnen global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2014–2015, 2016 Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Berschens R., Neues Hilfspaket für Griechenland, „Handelsblatt“, 25.05.2015, <http://www.handelsblatt.com>
- Beuth P., NSA –Skandal. Die versteckte Kapitulation der Bundesregierung, „Zeit Online“, 15.08.2013, <http://www.zeit.de>
- Beziehungen zwischen den USA und Deutschland, Stand: März 2013, Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertigesamt.de>
- Bielmeier S., Exportüberschuss. Deutschland steht zu Recht am Pranger, „WirtschaftsWoche“, 18.05.2016, <http://www.wiwo.de>
- Bollhorn K., Direktinvestitionen aus den BRIC-Staaten in Deutschland 2013, Leibniz Institut, für Länderkunde, maj 2013, <http://aktuell.nationalatlas.de>
- Bosko K., Post-Minsk Realität, die Folgen der Donbass-Blokade durch ukrainische Rechtsradikale und der „Nationalisierung“ von Unternehmen durch die „Volksrepubliken“, 15.5.2017, <http://www.bpb.de>
- Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, Visionen und Massnahmen zu gemeinsamen Aufbau der Seidenstrasse zu Land und zu Wasser, 10.04.2015, <http://www.china-botschaft.de>
- Braun S., Atom Vertrag mit Iran. Wie wichtig Deutschland für die Verhandlungen war, „Süddeutsche Zeitung“, 14.07.2015, <http://www.sueddeutsche.de>
- Brennpunkt – Steueroasen. Die Kapitalflucht bring Heimatstaaten um Milliarden Einnahmen, „Focus“, 17.11.2008
- BRICS-Staaten, Die BRICS Staaten auf ersten Blick: Politik und Zeitgeschichte, 01.12.2016, <https://crp-infotec.de/organisationen-brics-staaten>
- Brutto Inland Produkt, Statistisches Bundesamt, 2015, Wiesbaden, <http://www.destatis.de>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Dokumentation, Publikationen und Statistiken, 2015-2016, <http://www.bamf.de>
- Bundeshaushalt, Meilenstein zur Überwindung der Krise, 2010, <http://www.bundesfinanzministerium.de>
- Bundestagswahl. Warten auf Wladimir Putins Attacke, „Welt“, 29.08.2017, <http://www.welt.de>
- Chancen der Globalisierung nutzen, Jahresbericht 2011/2012, Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de>

- Das Bundesamt in Zahlen, Flüchtlinge in Deutschland 2015, <http://www.bamf.de>
- Datenreport. Ein Sozialbericht für Deutschland, 2016, Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de>
- Deal mit Grossbritannien. Was Cameron ausgehandelt hat, „Spiegel Online“, 20.02.2016, <http://www.spiegel.de>
- Denkfabrik in Berlin, Die gefährliche neue Liebe der Deutschen zu Russland, Welt N24, 3.07.2016, <http://www.stopfake.org/de/karl-schlogel-die-gefahrliche-neue-liebe-der-deutschen-zu-russland>
- Deutsche Beratergruppe-Ukraine, 2014–2017, <https://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/de/home>
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht: März 2016, Die deutsche Zahlungsbilanz für das Jahr 2015, <https://www.bundesbank.de>
- Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt. Beispiele im Überblick, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2017, <https://www.bmz.de>
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Globale Politik aktiv gestalten in und durch Deutschland. Zehn Prioritäten für künftige deutsche UN-Politik, „Diskussionspapier“, 31.05.2017, <http://www.dgvn.de>
- Deutsche Wirtschafts Nachrichten, Polen erkennt deutsch-französische Führung in der EU nicht an, 28.06.2016, <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de>
- Deutschland überholt China, „Spiegel-Online“, 6.09.2016, <http://www.spiegel.de>
- Deutschland und Afghanistan vertiefen Partnerschaft, „Frankfurter Rundschau“, 16.05.2012, <http://www.fr.de/politik/deutschland-und-afghanistan-vertiefen-partnerschaft-a-841939>
- Deutschland wendet wieder Dublin-Verfahren an, „Zeit-Online“, 17.02.2015, <http://www.zeit.de>
- Deutschland, Lateinamerika und Karibik (15.04.2011), hrsg. Auswärtiges Amt, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/213420/e134842d489660405b58c361489b78e7/lak-konzept-dt-data.pdf>
- Deutschlands aussenpolitischen Prioritäten, „Internationale Politik“, Juli/August 2017, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de>
- Deutschland-USA, Pressekonferenz Merkel-Obama am 19. Juni 2013 in Berlin, <https://www.bundesregierung.de>
- Die 1000. Grössten Familienunternehmen Deutschlands, DTV-Deutschland, 12.09.2016, <http://die-deutsche-wirtschaft.de>
- Die BRICS Revolution. Beginn eines neuen Zeitalters: Bewegung für die Neue Seidenstrasse, 2015, [http://www.bueso.de/files/pdf/2015/20150908\\_BRICS\\_II\\_web.pdf](http://www.bueso.de/files/pdf/2015/20150908_BRICS_II_web.pdf)

- Die Bundesregierung: Flucht und Asyl. Zahlen und Hintergründe, 2016, <https://www.bundesregierung.de>
- Die Bundestagswahl 2017, Prognosen, Parteien, Kandidaten, Koalitionen, <https://bundestagswahl-2017.com/prognose>
- Die deutschen Bundespräsidenten, Hintergrund aktuell, 10.01.2017, <http://www.bpb.de>
- Die entscheidene Punkte der Koalitionsverhandlungen, „Süddeutsche Zeitung“, 22.01.2018, <http://www.sueddeutsche.de>
- Die Konjunkturpakete I-II (2008–2009), [w:] Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland, <http://www.konjunkturpakete.de>
- Dobbert S., Federl F., Macrons Plan für Europas Zukunft, „Zeit-Online“, 20.06.2017, <http://www.zeit.de/index>
- Dokumente zu TTIP, CETA und TISA, Berliner Wassertisch, Dokumentation, 29.09.2016, <http://berliner-wassertisch.info>
- Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, Berlin 2018, <https://www.ndr.de/nachrichten/koalitionsvertrag228.pdf>
- Eins plus Vier, „Auslandsinformation“, Konrad Adenauer Stiftung, 2016, <http://www.kas.de>
- Einsatz der Bundeswehr beim Kampf gegen den „IS“ über Syrien/Irak und in See, 14.11.2016, <http://www.einsatz.bundeswehr.de>
- Elf Milliarden Dollar Zusagen für Syrien. Geberkonferenz in London, 4.02.2016,
- Entwicklung des deutschen Außenhandels, Import Export und Exportüberschuss in absoluten Zahlen, 1983 bis 2015, Statistisches Bundesamt, 2016, <http://www.bpb.de>
- Erdogan greift die EU an, Ausnahme-Zustand offen, 25.07.2016, <http://www.nachrichten.de>
- Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD, 12.01.2018, <https://www.tagesschau.de>
- Ernst & Young, Europa verliert an Gewicht, 2013, <http://www.ey.com>
- Es gibt vier Theorien, warum Jamaika gescheitert ist, Huffpost, 20.11.2017, <http://www.huffingtonpost.de>
- EU-Afrika-Gipfel. EU setzt milliardenschweren Hilfsfonds für Afrika auf, „Zeit-Online“, 12.11.2015, <http://www.zeit.de/>
- EU-Außenpolitik. Wahlthemen im Pareivergleich 2017, <http://www.bundestagswahl-bw.de>
- EU-NATO, G-7 und G 20-Gipfel, Mai-Juli 2017, Dokumentation, <https://www.bundesregierung.de>
- Europapolitische Rolle des BMF, Bundesfinanzministerium der Finanzen, 2013, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)



- EU-Ziele verfehlt, 17.05.2016, <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de>
- Finanzkrise: 140 Milliarden Privatvermögen sind futsch, „Focus-Online“, 28.05.2009, [www.focus.de](http://www.focus.de)
- Flucht und Migration, Welche Maßnahmen ergreifen in der Fluechtlingskri-se? „Internationale Politik“, September-Oktober 2017, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de>
- Flüchtlinge kosten Deutschlands 2016–2017 50 Mld Euro, „Zeit-Online“, 1.02.2016, <http://www.zeit.de>
- Flüchtlinge: Zahl der Asylsuchende stabil, „Handelsblatt“, 10.04.2017, <http://www.handelsblatt.com>
- Flüchtlingspolitik. Länder erhalten Milliarden für Flüchtlinge, „Zeit-Online“, 7.07. 2016, <http://www.zeit.de>
- Frankreich und Deutschland. Macron übernimmt Führungsrolle in Europa, „Der Tagesspiegel“, 13.12.2017, <http://www.tagesspiegel.de>
- Friedenssicherung statt Expansionsdrang, „Zeit-Online“, 11.12.2014, <http://www.zeit.de>
- Frymark K., Popławski K., Powrót sporu o Europę dwóch prędkości, 29.06.2016, OSW, <https://www.osw.waw.pl>
- Fuksiewicz A., Łada A. Warum zwei und zwei nicht vier sind. Die Visegrader-Gruppe, „Polen-Analysen“, 2017/203, <http://www.laender-analysen.de>
- Fünf Flüchtlingsszenarien. Neue Routen und Zahlen, „Zeit-Online“, 13.06.2016, <https://www.welt.de>
- Für einen neuen Elysee-Vetrag. Die Rolle der Parlamente in der deutsch-fran-zösischen Zusammenarbeit stärken. Gemeinsame Resolution vin Assem-blee nationale und Deutschen Bundestag zum 55. Jahrestag des Elysee-Vertrages am 22.01.2018, <https://www.bundesregierung.de>
- Gabriel S., Schulz M., Europa neu gründen, „SPD-Standpunkte“, 25.07.2016, <https://sigmar-gabriel.de/europa-neu-gruenden-namensbeitrag-mit-martin-schulz>
- Gauck J., Deutschlands Rolle in der Welt – 50 MSK, 31.01.2014, <http://www.bundespraesident.de>
- Gebauer M., „Patriot“-Raketen-Abwehr. Bundeswehr beendet Einsatz in der Türkei, „Spiegel-Online“, 15.08.2015, <http://www.spiegel.de>
- Gegenangriff und Ablenkung Trump wütet gegen Deutschland, NTV-Magazin, 30.05.2017, <http://www.n-tv.de>
- Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat, 13.07.2017, Paris, <https://www.bundesregierung.de>
- Gemeinsame Herausforderungen annehmen, USA-Deutschland-Resolution im Deuschen Bundestag, 16.11.2016, <http://www.bundestag.de>
- Germany Summit, 7–8.07.2017, Hamburg, [http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/G20-summit-press\\_kit.pdf](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/G20-summit-press_kit.pdf)

- Germany Summit, 7–8.07.2017, <http://www.consilium.europa.eu>
- Germany Trade&Invest, Investitionen in Handel Deutschlands, Mai 2015, <https://www.gtai.de>
- Germany Trade&Invest. Wirtschaftsdaten kompakt: Deutschland, Mai 2015, <http://www.gtai.de>
- Globale Fragen. Globalisierung politisch gestalten, 07.03.2017, <http://www.sef-bonn.org>
- Golinski S., Henn S., Franz M., Bollhorn K., Direktinvestitionen aus den BRIC-Staaten in Deutschland, [http://aktuell.nationalatlas.de/wp-content/uploads/13\\_05\\_BRIC\\_Direktinvestitionen.pdf](http://aktuell.nationalatlas.de/wp-content/uploads/13_05_BRIC_Direktinvestitionen.pdf)
- Grassi S., BRICS in Afrika. Chancen für den Kontinent „G-South“ auf internationaler Ebene, Friedrich Ebert Stiftung, 2015, Bonn, <http://www.fes.de>
- Greis S.B., Sicherheit in der globalisierten Welt, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2016, Nr. 43–45, <http://www.bpb.de>
- Griechenland erhält neuen Milliardenkredit, „Spiegel-Online“, 2.12.2015, <http://www.spiegel.de>
- Grosse Koalition. Worüber SPD und Union verhandeln, „Zeit-Online“, 13.12.2017, <http://www.zeit.de>
- Grosse Politik und Randalen in Hamburg. Was nach dem G-20 Gipfel anders ist als vorher, „Spiegel-Online“, 8.07.2017, <http://www.spiegel.de>
- Guerot U., Junkers ambitionslose Pläne für Europa. Strategiepapier zur Zukunft Europas, „Der Tagesspiegel causa“, 24.03.2017, <https://causa.tagesspiegel.de>
- Handelsstreit zwischen Deutschland und USA. Importe und Exporte. Das ist jetzt wichtig, 12.03.2017, <https://www.shz.de>
- Heilmann G., Gaspers K., Neue Seiden-Strasse, „Le Monde Diplomatique“, 18.05.2017, <https://monde-diplomatique.de>
- Heinemann-Gründer A., Katter Krieg oder neue Ostpolitik? Ansätze deutscher Russlandpolitik, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2017, Nr. 22, <http://www.bpb.de>
- Heinrich K., Wer von Russlanddeutschen politisch profitieren will, 4.04.2016, Deutschlandfunk, <http://deutschlandfunk.de>
- Herbst der Kanzlerin. Geschichte eines Staatsversagens, „Welt-Online“, 9.11.2015, <https://www.welt.de>
- Herbst der Kanzlerin. Geschichte eines Staatsversagens, „Welt-Online“, 9.11.2015, <http://www.welt.de>
- Hinterund. Wie viele Flüchtlinge wurden umverteilt?, ARD-tageschau, 6.09.2017, <https://www.tagesschau.de>
- Höherer Verteidigungsetat. Schulz will zwei Prozent-Ziel der NATO kippen, „Spiegel-Online“, 1.06.2017, <http://www.spiegel.de>

- Höllscher M. Daten Analyse zur Bundestagswahl. Volksparteien laufen die Wähler weg, „Spiegel-Online“, 25.09.2017, <http://www.spiegel.de>  
<https://www.bundesregierung.de>
- Insolvenzen. Zahl der Pleiten steigt rasant, „Wirtschaftswoche“, 10.06.2009, <http://www.wiwo.de>
- Internationale Sanktionen. Deutscher Handel mit Russland boomt, „Zeit-Online“, 4.05.2017, <http://www.zeit.de>
- IWF-Studie Halle, Germanys's benefit from the Greeck crisis, 10.08.2015, <http://www.iwh-halle.de>
- Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015, <https://www.bmwi.de>
- Jahreswirtschaftsbericht. Mit neuer Kraft die Zukunft gestalten, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2010, <http://www.bmwi.de>
- Jamajka geplatzt. FDP bricht Sondierungsgespräche endgültig ab, „WirtschaftsWoche“, 20.11.2017, <http://www.wiwo.de>
- Kaczyński J., Interview mit Ex-Premier Polens Jaroslav Kaczyński, „Bild“, 27.07.2016, <http://www.bild.de>
- Kaim M., Perthes V., Herausforderungen der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in der turbulenten Welt, 2012, <http://www.swp-berlin.org>
- Kalb J., Die Visegrad-Gruppe und die Zukunft der EU. Rückbau oder Vertiefung, „Deutschland und Europa“ 2017, Nr. 73, <http://www.deutschlandundeuropa.de>
- Kanzlerin bei der Jungen Union. Merkel geht auf Kritiker zu ein bisschen, „Süddeutsche Zeitung“, 7.10.2017, <http://www.sueddeutsche.de>
- Kempin R., Maull H.W., Weniger und besser ist mehr. Plädoyer für eine grundenerneuerte Europäische Union, „Internationale Politik“, November/Dezember 2016, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de>
- Kempin R., Neue Einigkeit zwischen Berlin und Paris? Macron, Merkel und die EU, Deutschlandfunk Kultur, 10.06.2017, <http://deutschlandfunk.de>
- Koalition aus Union, FDP und Grünen. Das sind die 7 Knackpunkte von Jamaika, „RP-Online“, 25.09.2017, <http://www.rp-online.de>
- Koalitionsvertrag vom CDU, CSU und SPD. Deutschlands Zukunf gestalten, 2013, <https://www.cdu.de>
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, <http://www.spd.de>
- Koalitionsvertrag, CDU/CSU und FDP Wchstum, Bildung Zusammenarbeit, 2009, <http://www.csu.de>
- Konflikt um das iranische Atomprogramm. Iran-Konflikt/Atomprogramm, 16.01.2017, <http://www.agenda21-treffpunkt.de>

- Kornelius S., G-20 Gipfel wird zum Weltordnung Weltlauf, „Süddeutsche Zeitung“, 26.06.2017, <http://www.sueddeutsche.de>
- Kosten der Flüchtlingskrise 2017, „Zeit-Online“, 9.09.2016, <http://www.zeit.de>
- Kosten der Flüchtlingskrise für 2017, Eine Hochrechnung kommt auf 43,1 mld Euro für 2017, 09.09.2016, <http://www.epochtimes.de>
- Kritik an Russland-Sanktionen. Merkel stellt sich an Gabriels Seite, „FAZ-Net“, 17.06.2017, <http://www.faz.net>
- Lang K.O., Deutschland und die Visegrad-Gruppe, Deutschlandfunk, 26.08.2016, <http://www.deutschlandfunk.de>
- Lindner Ch., Annektierte Krim als „dauerhaftes Provisorium ansehen“, „Wirtschafts Woche“, 8.08.2017, <http://www.wiwo.de>
- Lippert B., Ondarza N. Von, Der Brexit als Neuland. Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess – und vielleicht die Erneuerung der EU, „SWP-Aktuell“ 2016, Nr. 42, <http://www.swp-berlin.org>
- Malkoutzis V., Aten steuert mit dem Rücken zur Wand, „Zeit-Online“, 9.04.2015, <http://www.zeit.de>
- Margieur A., Frustration in der CDU. Die Machtarroganz des Systems Merkel, „Cicero-Magazin“, 25.11.2007, <https://www.cicero.de>
- Martens M., Gueller B. u.a., Griechische Pfändung-Drohung, „FAZ-Net“, 11.05.2015, <http://www.faz.net>
- Martens M., Streit um Distimo NS-Massaker, „FAZ-Net“, 11.03.2015, <http://www.faz.net>
- Maximal 200.000 Flüchtlingen. CDU und CSU wollen Zuwanderung begrenzen, „WirtschaftsWoche“, 8–9.10.2017, <http://www.wiwo.de>
- Merkel A., Regierungserklärung von Bundeskanzlerin, 28.06.2016, <https://www.bundestkanzlerin.de>
- Merkel A., Sommerninterview ZDF, Video vom 27. August 2017, <https://www.zdf.de>
- Merkel bei Putin. Frostige Stimmung unter der russischen Palmen, „Spiegel-Online“, 3.05.2017, <http://www.spiegel.de>
- Merkel in Umfragen wieder deutlich vor Schulz, „FAZ –Net“, 13.04.2017, <http://www.faz.net>
- Merkel nimmt den Kampf auf, „Süddeutsche Zeitung“, 19.02.2018, <http://www.sueddeutsche.de>
- Merkel/Macron, Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron, 15. Mai 2017, <https://www.bundestkanzlerin.de>
- Merkels Plan. Deutschland will Europa retten, aber mit wem?, „Welt N 24“, 10.02.2017, <https://www.welt.de>

- Mitten im Handelsstreit. China ist wieder groesster US-Gläubiger, „WirtschaftsWoche“, 16.08.2017, <http://www.wiwo.de>
- Mueller R., Wie berechtigt sind Griechenlands Reparationsforderungen, „FAZ-Net“, 20.03.2015, <http://www.faz.net>
- Nach dem Berxit Machtfragen in Europa, „Neue Zürcher Zeitung“, 01.07.2016, <http://www.nzz.ch>
- Nach der Sondierung. Was Union und SPD bislang beschlossen haben, „Der Tagesspiegel“, 13.01.2018, <http://www.tagesspiegel.de>
- Nach SPD-Vorstoss. Merkel gibt Abstimmungen über Ehe für alle in in Union Fraktion frei, „FAZ- Net“, 30.06.2017, <http://www.faz.net>
- Nach Türkei – Abkommen. Deutschland nimmt die meisten Flüchtlinge auf, „Handelsblatt“, 22.04.2017, <http://www.handelsblatt.com>
- NAFTA. USA, Kanada und Mexico wollen neues Fundament für Freihandel, 16.08.2017, <https://www.heise.de>
- NATO-Aussenminister Treffen, 14.04.2011, <http://www.demokratie-spiegel.de/europa/auslandeuropa/natoauenministertreffeninberlin2011.html>
- NATO-Verteidigungsausgaben. Gabriel rebelliert gegen Tillerson, „Spiegel-Online“, 19.03.2017, <http://www.spiegel.de>
- Neue Macht. Neue Verantwortung (2013, Oktober). Elemente einer deutschen Aussen- und Si-cherheitspolitik für eine Welt im Umbruch. Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshall Fund on the United States (GFM), Berlin, <http://www.swp.de>
- Nieberg T., Auslandsdeutsche, 1.06.2013, <http://www.bpb.de>
- Niemcy w świetle faktów i liczb, Berlin 2015, <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de>
- Nordatlantische Allianz (2013), Anpassung an neue Herausforderungen, Partnerschaften und mi-litärische Operationen, Hrsg. Auswärtiges Amt, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Außenpolitik/Friedenspolitik/NATO/Nato\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Außenpolitik/Friedenspolitik/NATO/Nato_node.html)
- Nordstream Pipeline, Worum es im Gasstreit wirklich geht, „Spiegel-Online“, 17.06.2017, <http://www.spiegel.de>
- Ordentlicher Bundesparteitag SPD, Beschluss Nr. 1 Unser Weg. Für ein modernes Deutschland. Leitlinien des weiteren Vorgehens, 7–9.12.2017, Berlin <https://www.spd.de>
- Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, 2016, Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, 2016, Berlin, <https://www.bundesregierung.de>
- Orientierungsrahmen für die Forschung 2015/2016, SWP, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/orientierungsrahmen2015\\_16.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/orientierungsrahmen2015_16.pdf)

- Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, „Ukraine-Analysen“, Nr. 146, 25.02.2015, s. 9–15, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen146.pdf>
- Polen und die EU, Presseclub ARD/WDR vom 30.07.2017, <http://www.ard-mediathek.de>
- Politik für die Wirtschaft. Konjunkturgerechte Wachstumspolitik, Berlin 2009, <http://www.bmwi.de>
- Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Emmanuel Macron bei 19. Deutsch-Französischen Ministerrat in Paris, 13.07.2017, <https://www.bundesregierung.de>
- Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und der britischen Premierministerin Theresa May vom 20.07.2016, Bundeskanzleramt, Berlin <https://www.bundesregierung.de>
- Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und US-Präsident Donald Trump vom 18.03.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de>
- Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Präsident Hollande und Ministerpräsident Renzi vom 27. Juni 2016, <https://www.bundeskanzlerin.de>
- Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel in Versailles vom 6.03.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de>
- Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel, Präsident Hollande, Ministerpräsident Rajoy und Ministerpräsident Gentiloni in Versailles, 03.03.2017, <https://www.bundesregierung.de>
- Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk, 11.12.2007, <http://www.bundeskanzlerin.de>
- Proliferation Security Initiative-PSI, 23.09.2016, <https://www.armscontrol.org>
- Prys-Hansen M., Nolte D., BRICS und IBSA. Die Clubs der aufsteigenden Mächte verlieren am Glanz, „GIGA FOCUS Global“ 2016, Nr. 5, <https://www.giga-hamburg.de>
- Puls T., One Belt Road, Chinas Seidenstrasse, „IW-Kurzberichte“ 2016, Nr. 67, <https://www.iw-koeln.de>
- Rada Europejska, artykuł 50, wytyczne do negocjacji w sprawie Brexitu, 29.04.2017, Bruksela <http://www.consilium.europa.eu/pl/home>
- Realitätscheck; Dokumentation. Das Auswärtige Amt antwortet auf die Behauptungen Russlands, 18.02.2015, Heinrich-Boell-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/02/24/dokumentation-russische-behauptungen-und-die-antworten-des-auswaertigen-amt>
- Referendum in Grossbritannien. Der Brexit, „Zeit-Online“, 1.08.2017, <http://www.zeit.de>

- Review 2014. Aussenpolitik weiter denken: Krise-Europa-Ordnung, Auswärtiges Amt, Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Risse T., Deutschland als europäische Führungsmacht, [w:] Review 2014. Aussenpolitik weiter denken: Krise-Europa-Ordnung, Auswärtiges Amt, Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Rosin I., Deutschland und Russland. Drei Jahre Russland-Sanktionen: Ost-Ausschuss zieht Bilanz, 30.06.2017, <https://de.rbth.com>
- Russische Föderation. Ausschus der deutschen Wirtschaft, Köln 2017, <http://www.ost-ausschuss.de>
- Sasse G., Neue Hoffnung in Ukraine-Konflikt? „ZOiS Spotlight“, 7.06.2017, <https://www.zois-berlin.de>
- Schorkopf F., Die Forderungen sind erfüllt, „Spiegel-Online“, 2015/12, <http://spiegel.de>
- Schwerpunkte deutscher Außenpolitik, <http://www.tuerkei.diplo.de/Vertretung/tuerkei/de/03-theman/1-willkommen/0-willkommen.html>
- Seidenstrassen-Gipfel. EU riskiert Eklat in China, „FAZ-Net“, 9.06.2017, <http://www.faz.net>
- Signale an Russland. EU verschiebt Freihandelsabkommen mit Ukraine, „Handelsblatt“, 15.09.2014, <http://www.handelsblatt.com>
- Sommer T., Fünf vor acht, SPD Mitgliedervotum, „Zeit-Online“, 18.02.2018, <http://www.zeit.de>
- Sondierungsgespräche. Das steht im Abschlusstext von Union und SPD, „Süddeutsche Zeitung“, 12.01.2018, <http://www.sueddeutsche.de>
- SPD-Spitze nominiert einstimmig Andrea Nahles, „Cicero.Magazin für Politische Kultur“, 13.02.2018, <https://www.cicero.de>
- Sondierungsgespräche. Über diese Themen streitet Jamaika-Runde, „Zeit-Online“, 27.10.2017, <http://www.zeit.de>
- Statistisches Bundesamt. Neue Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2060, Pressemitteilung, 28.04.2015, <https://www.destatis.de>
- Statistisches Bundesamt. Wichtigste Wirtschaftsdaten Deutschlands, 2017, <https://de.statista.com>
- Steininger A., Intellektuelle Fronten. Der Glaubenskrieg um Russland, „Zeit-Online“, 30.03.2015, <http://www.zeit.de>
- Steininger O., Paradigmenwechsel in der deutschen Aussenpolitik?, [w:] Das Weissbuch 2016, Aachen, <http://www.weissbuch.org/paradigmenwechsel-in-der-aussen-und-sicherheitspolitik>
- Steinmeier F.W., Ayrault J. M., Steinmeier und Ayrault fordern Schulterschluss als Antwort auf Brexit, Reuters Redaktion, 27.06.2016, <http://de.reuters.com>
- Steinmeier F.W., Flugschreiber. Notizen aus der Aussenpolitik in Krisenzeiten, Berlin 2016, <http://www.dw.com/de>

- Syrien-Konflikt. Bundeswehr vernichtet Teile syrischer Chemierwaffen, 9.01.2014, <http://www.zeit.de>
- Szczyt Inicjatywy Trójomorza, Najważniejsze informacje, Prezydent.pl, 7.07.2017, <http://www.prezydent.pl>
- Szefowie dyplomacji Berlina i Paryża chcą superpaństwa zamiast UE, PAP, 27.06.2016, Warszawa, <http://www.pap.pl>
- Theresa May besucht Angela Merkel, „Handelsblatt”, 20.07.2016, <http://www.handelsblatt.com>
- Theresa May. Angela Merkel neuer britischer Counterpart, „WirtschaftsWoche”, 12.07.2016, <https://www.wiwo.de>
- Transatlantische Beziehungen: USA und Kanada, Europäische Kommission/ Europäisches Parlament, Brüssel 2017, <http://www.europarl.europa.eu>
- Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union, 01.03.2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf)
- Treffen in St. Petersburg. Was besprechen Putin, Schröder und Gabriel, „FAZ-Net”, 24.08.2017, <http://www.faz.net>
- Treffen. Union und SPD reden erstmals über gemeinsame Regierung, „WirtschaftsWoche”, 14.12.2017, <http://www.wiwo.de>
- Trump in Brüssel. „Die Deutschen sind böse, sehr böse”, „Spiegel-Online”, 25.05.2017, <http://www.spiegel.de>
- Trump legt nach und wettert gegen Deutschland, 30.05.2017, <http://www.dw.com>
- Trump's Abschied vom Freihandel. Trump besiegelt den Ausstieg aus dem TPP Freihandelsabkommen, „Welt N24”, 23.01.2017, <https://www.welt.de>
- Tsipras in Moskau. Was Griechenland verändern kann, „Russia Beyond”, 9.04.2015, <https://de.rbth.com>
- Ukraine. USA wollen Annexion der Krim nicht akzeptieren, „Süddeutsche Zeitung”, 24.08.2017, <http://www.sueddeutsche.de>
- Ukraine-Konflikt. Nervenkrieg um die Ukraine. Chronologie und Dokumentation, Landeszentrale für politische Bildung, <https://www.lpb-bw.de/ukrainekonflikt.html>
- Umfrage in Deutschland. Deutliche Mehrheit lehnt neue US Sanktionen gegen Russland ab, „Spiegel-Online”, 29.07.2017, <http://www.spiegel.de>
- Umland A., Der russisch-ukrainische Konflikt. Herausforderungen, [w:] Ukraine-Nachrichten, 8.08.2017, <http://www.huffingtonpost.de>
- UNO-Sicherheitsrat billigt Friedensplan für Syrien, Deutschlandfunk, 18.12.2015, <http://www.deutschlandfunk.de>
- Unsere Leitlinien für Afrika, 21.-12.2016, <http://www.auswaertiges-amt.de>



- US-Politik. Die wichtigsten Entscheidungen Donalds Trumps, „Süddeutsche Zeitung“, 10.03.2017, <http://www.sueddeutsche.de>
- Verfassungsbericht. Deutsche Politik zunehmend im Visier von Hacker, „FAZ-Net“, 4.07.2017, <http://www.faz.net>
- Verteidigungsausgaben. Warum Trumps NATO-Rechnung nicht aufgeht, „Handelsblatt“, 19.03.2017, <http://www.handelsblatt.com>
- Visionen der Kanzlerin. Wie Merkel die EU zukunftsfähig machen will, „Welt N24“, 9.02.2017, <https://www.welt.de>
- Wählerwanderung. Welche Parteien die meisten Wähler an die AfD verloren haben, „Welt N24“, 24.09.2017, <http://www.welt.de/>
- Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl, 22–23.04.2017, [http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm\\_afd\\_btwahl2017.html](http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_afd_btwahl2017.html)
- Waszczykowski W., Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej Rządu RP w 2016 r. z 29.01.2016 r., <http://www.rp.pl>
- Weissbuch 2006. Zur Sicherheitpolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, [http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch\\_2006.pdf](http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch_2006.pdf)
- Weissbuch 2016. Zur Sicherheitpolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, <https://www.bundesregierung.de>
- Weissbuch zur Zukunft Europas, 1.03.2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf)
- Welche Regierung Russland gefallen könnte, „Frankfurter Rundschau“, 2.02.2017, <http://www.fr.de>
- Wie viele Flüchtlinge kommen aktuell nach Deutschland, SPD-Bundestagsfraktion, 1.07.2016, Berlin, <http://www.spdfraktion.de>
- Wie viele Russischsprachige leben in Deutschland, Mediendienst Integration, 31.04.2017, <https://mediendienst-integration.de>
- Wieder Krieg in Europa? „Nicht in unserem Namen!“, „Zeit-Online“, 5.12.2014, <http://www.zeit.de>
- Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!, „Die Zeit“, 5.12.2014, <http://www.zeit.de/politik/2014-12/auf-ruf-russland-dialog>
- Wieduwilt H., Karlsruhe hat entschieden. Was in diesem Urteil steckt, „FAZ-Net“, 21.06.2016, <http://www.faz.net>
- Wo sind die Geflohenen? Auswertung der Statistiken, „Focus“, 01.08.2017, <http://www.focus.de>
- Wspólna Deklaracja Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy: Sąsiedzi i partnerzy, 21.06.2011, Warszawa, <http://www.berlin.msz.gov.pl>

- Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 25. rocznicy Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 22.06.2016, Berlin-Warszawa, <https://www.msz.gov.pl>
- Wspólny instrument interpretacyjny dotyczący kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) między UE a Kanadą, Rada UE, Sekretariat Generalny/ Komitet Stałych Przedstawicieli, 27.10.2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/pl/pdf>
- YuGov-Umfrage, Jede dritte für vorzeitigen Abgang Merkel, 7.10.2017, <https://yougov.de/wahlmodell>
- Zahlen zu Asyl in Deutschland. Infografiken, 12.10.2017, <https://www.bpb.de>
- Zand B., Neue Seidenstrasse. Wie China die mit 900 Milliarden Dollar die Welt erobern will, „Spiegel-Online“, 14.05.2017, <http://www.spiegel.de>
- Zensus: Vier Millionen Deutsche besitzen zwei Pässe, „Zeit-Online“, 10.04.2014, <http://www.zeit.de>
- Zweite Chance für die GroKo. Zwischen gestern und morgen, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17.12.2017, <http://www.faz.net>

## Indeks nazwisk\*

---

- Adenauer Konrad 12, 19, 163, 195–196  
Al-Assad Baszar Hafiz 140–142, 143, 193, 195  
Alexander Robin 18, 94–95  
Al-Kadafi Mu’ammar 62, 138–139, 175  
al-Maliki Nuri 141  
Altmaier Peter 94  
Andersen Uwe 39  
Angemendt Steffen 104  
Aryault Jean-Marc 113, 244
- Bagger Thomas 24  
Balcer Adam 241  
Balcerowiak Rainer 91  
Banier Michel 115  
Barabasz Adam 119  
Barabasz Grażyna 18  
Barcz Jan 265  
Becker Markus 90, 115  
Bendiek Annegret 120  
Berendt Stephan 215  
Berin Inna 139  
Beuth Patrick 173  
Bielański Adam 20  
Bielecka Małgorzata 21  
Bierling Stefan 17, 25  
Bohr Kurt 23, 28  
Bojenko-Izdebska Ewa 27
- Böll Heinrich 19, 218, 255  
Bollhorn Kai 162  
Bosko Katerina 201  
Boysen Jacqueline 49  
Braml Josef 162, 170  
Braun Stefan 137  
Breslavskiy Dennis 198  
Broeckers Mathias 204  
Brückner Aleksander 290  
Bullmann Johannes 135  
Buras Piotr 32, 110, 241  
Burhkart Fabian 202  
Bush George Walker 134, 170  
Bush George Walker jr 202, 256, 269
- Cameron David 107  
Chodorkowski Michał 215  
Clinton Hillary 171  
Corsepius Uwe 59  
Czaputowicz Jacek 13, 21  
Cziomer Erhard 19, 20, 24, 26–27, 35, 46–47, 50, 56, 61–62, 66–67, 70, 79, 82, 84–85, 88, 94, 124, 132–133, 159, 163, 167, 181–182, 185, 189–190, 194–196, 204–206, 208, 221, 223, 227, 229–231, 235, 237–238, 243, 254, 265, 280, 285  
Czornik Katarzyna 240

\* Indeks nie obejmuje Bibliografii.

- Daalder Ivo 199  
 Decker Frank 39  
 Demesmay Claire 119, 249  
 Deubner Günter 200  
 Dobert Steffen 120–121  
 Dobrindt Alexander 275  
 Draghi Mario 88  
 Duda Andrzej 240, 254  
 Dutka Jarosław 255  
  
 Ebert Friedrich 11, 19, 79  
 Eberwein Wolf-Dieter 22  
 Erdogan Recep 105, 243  
  
 Fabius Laurent 239  
 Federl Manfred 120–121  
 Feymann Werner 93–94, 103  
 Fiedler Radosław 136  
 Fillon Francois 119  
 Fischer Joschka 134–135  
 Fiszer Józef M. 46  
 Flassbeck Heiner 90  
 Flournoy Michele 199  
 Formuszewicz Ryszard 18, 245  
 Franz Wolfgang 162  
 Franzke Jochen 206  
 Fratzscher Marcel 43, 89  
 Frymark Kamil 111, 198  
 Fuksiewicz Aleksander 253  
  
 Gabriel Sigmar 18, 39, 52, 55, 95,  
     110, 112, 137, 166, 186, 211–  
     212, 255, 277, 282, 286  
 Gärtner Heinz 194  
 Gaspers Dehio 166  
 Gauck Joachim 52, 55, 70–71, 88,  
     128, 258  
 Gebauer Matthias 140  
 Geiger Franz 55  
 Geiges Lars 52  
 Genscher Hans Dieter 204, 215  
  
 Genstert Otto 61  
 Glatz Rainer L. 45  
 Goering-Eckardt Katrin 275  
 Golinski Sophie 162  
 Góralski Witold M. 221  
 Grassi Sergio 164  
 Greis Sven Bernhard 78, 131  
 Gueller Sarah 88  
 Guttenberg Karl-Theodor zu 167  
  
 Hacke Christian 138  
 Haftendorn Helga 22  
 Hahn-Fuhr Irene 256  
 Hamon Heinrich 119  
 Harnisch Sebastian 17, 24–25, 258  
 Heilmann Sebastian 166  
 Hellmann Gunther 17, 22–23, 25,  
     134, 258  
 Henn Sebastian 162  
 Herzog Roman 203  
 Heussegenem G. 201  
 Hickmann Christoph 18, 55  
 Hollande Francois 86, 111, 118–  
     119, 192, 197, 199, 207–208  
 Höller Gertrud 49  
 Hölscher Max 271  
 Hoyer Werner 58  
 Husar Jörg 153–154, 156  
 Husiken Freerk 98  
  
 Illing Falk 24, 76, 83  
 Ischinger Wolfgang 17, 267  
  
 Jaceniuk Arsenij 195–196  
 Jacobi Daniel 17, 25, 258  
 Jakunin Władimir 216  
 Janukowycz Wiktor 190–191,  
     195–196, 239  
 Jaskulski Adam 248  
 Juncker Jean-Claude 116–117,  
     183, 247, 259

- Kaczyński Jarosław 225–226, 244, 248, 256  
Kaczyński Lech 223, 225, 229  
Kaim Markus 64, 129, 169  
Kaiser Karl 22  
Kalb Jürgen 253  
Kempin Ronja 117, 119, 121  
Kennedy John Fitzgerald 170  
Kerry John 171–172  
Kietz Daniela 173  
Kipp Janne Jörg 104  
Kissinger Henry Alfred 205  
Kiwerska Jadwiga 46  
Klaeden Eckart von 59  
Kleine-Brockdorf Thomas 71  
Kłyczko (Kliczko) Witalij 196  
Koch Roland 104  
Kodzias Nikolaos 88  
Kohl Helmut 37, 43, 48, 101, 203–204  
Köhler Horst 54–55, 57, 229  
Komończuk Wojciech 210  
Kopacz Ewa 246  
Kopka Małgorzata 256  
Kornelius Stefan 18, 49, 170, 251  
Kosmann Michał M 195  
Koszel Barabasz 18  
Koszel Bogdan 119, 232–233  
Kramp-Karrenbauer Annegret 287  
Krause Arno 22–23, 28  
Krone-Schmalz Gabriele 204  
Książniakiewicz Malwina 18, 119  
Kubera Johan 18, 245  
Kubiak Piotr 276  
Kundnani Hans 62  
Kurbjuweit Dirk 49  
Kurz Sebastian 95  
Kwiatkowska-Drożdż Anna 197–198, 210  
Lacher Wolfram 140  
Lakomy Miron 240  
Lambsdorf Aleksander 274  
Lang Kai-Olaf 103, 241, 245, 253  
Langguth Gerd 49  
Lapavitsas Costas 90  
Lau Mariam 96  
Le Pen Marine 119  
Lehmann Julian 92–93  
Leukenfeld Karin 141  
Leyen Ursula von der 45, 52, 71, 125, 128–129, 258  
Lindner Christian 209, 274–275, 304  
Linnekamp Hilmar 45  
Lippert Barbara 109  
Lodal Jan 199  
Luetjen Torben 52, 55  
Luksemburg Róża 19  
Łada Agnieszka 242, 253  
Ławrow Siergiej 218, 238  
Łukin Władimir 196  
Macron Emanuel 119–122, 250, 266, 259–260, 275, 277, 280–281, 283  
Maerz Friedrich 116, 145, 172, 279  
Maichold Guenther 153–154, 156  
Mair Stefan 153–154, 156, 159, 162, 170  
Maiziere Thomas de 52, 58, 95, 167  
Malinowski Krzysztof 18, 24, 222, 245, 248  
Malkoutzis Nic 86  
Margieur Alexander 279  
Martens Michael 87–88  
Maske Merckels 18  
Matties James 201–202  
Maul Hans 22, 24, 117

- May Teresa 114–115, 165  
 Mearsheimer John 205  
 Melancon Jean 119  
 Menzel Ulrich 144  
 Merkel Angela 14, 18, 39–40, 42, 47–52, 55–59, 61, 70–71, 73–74, 76, 80–87, 89–90, 93–97, 99–103, 105, 110–119, 121–123, 135, 138–140, 149, 153, 165–167, 169–170, 173, 180, 184–185, 192, 195–199, 201–202, 207–209, 211–212, 218, 224–226, 228, 235–236, 239–240, 244, 246–248, 252, 256, 258, 260, 263–264, 267–276, 278–279, 281–283, 285–287, 295, 297–298, 301, 303–305  
 Messner Dirk 17, 273  
 Meyer-Landrut Nikolaus 59  
 Miedwiediew Dmitrij 62  
 Mildner-Storny Amica 189  
 Moherini Friderica 136  
 Möllers Martin H.W. 54  
 Mölling Christian 45, 249, 252, 266  
 Molo Beata 20, 42, 237  
 Morgenthau Hans J. 22  
 Mueller-Brandeck-Bocquet Gisela 171  
 Muenkler Herfried 25  
 Müller Dirk 86–87, 170–171  
 Müller Gerd 52  
 Nahles Andrea 269, 285–286  
 Nawalny Aleksiej 215  
 Neumann Peter R. 141  
 Niedemeier 153–154  
 Nodi Nander 165  
 Nowosielski M. 18, 246  
 Nuland Victoria 195  
 Nye Joseph Samuel 205  
 Obama Barack 130, 136, 139–140, 170, 172–174, 179, 181, 185, 195, 199, 208, 263  
 Oezdemir Cem 274–275  
 Ohr Renate 82  
 Olszewski Paweł 46  
 Ondarza Nicolai von 108–109, 115, 118  
 Ooyen Robert Christian von 54  
 Overhaus Marco 45  
 Papademos Lukas 83  
 Patzelt Werner J. 276  
 Perthes Volker 64  
 Pickart Philip 18  
 Pietraś Ziemowit Jacek 21–22  
 Pifer Steven 199  
 Pilgerin Claudia 249  
 Piskorska Beata 46  
 Pleines Heiko 198  
 Plickert Philips 279  
 Pluśecki Zdzisław Walenty 153  
 Płóciennik Sebastian 109  
 Podraza Andrzej 46  
 Pofalla Ronald 58–59  
 Popławski Konrad 111, 197  
 Poroszenko Petro 191–193, 196–197, 200, 239  
 Putin Władimir 192–199, 201, 203–204, 207–208, 211–212, 214–217, 224, 240, 251, 264  
 Rachman Gideon 62–63  
 Rappold Julian 248–249  
 Reem Sawill 94  
 Reitschuster Boris 195  
 Renzi Mateo 111  
 Riedel Sabine 92  
 Rinke Andreas 58, 71  
 Risse Thomas 25  
 Roggemann Herwig 204–205

- Rokita Jan 227  
Röller Lars-Hendrik 80  
Rompuy Herman van 58  
Rosin Frank 214  
Ross Jan 134, 144  
Rotter Andrea 185, 129  
Rumsfeld Donald 251
- Sandschneider Eberhard 25, 63, 162, 170  
Saper Alexander 217  
Sarkozy Nicolas 81–82, 84, 118  
Sasse Guendolyn 197, 199  
Schaller Christian 140  
Schäuble Wolfgang 52, 85, 90, 120–121, 259  
Schild Joachim 17, 25, 258  
Schmidt Helmut 204  
Schmucker Claudia 189  
Schoelgen Gregor 207  
Scholz Olaf 285  
Schorkopf Frank 87  
Schreyer Paul 204  
Schröder Gerhard 24, 37, 40–41, 51, 62, 101, 134, 169, 203–204, 207, 212, 222, 224, 263, 269, 283  
Schultz Deutch właśc. Flegenheimer Artur 302  
Schulz Martin 18, 39–40, 112, 186, 216, 268–269, 277–278, 280–282, 284–286, 298–299, 304  
Schwarz Hans-Peter 22, 24  
Schwarzer Daniela 249, 252, 266  
Seehofer Horst 39, 95, 100, 275, 278, 298  
Seufert Günter 142  
Sikorski Radosław 61–62, 230–233, 236, 238–239, 246, 265  
Sinn Hans-Werner 89  
Skubiszewski Krzysztof 231
- Smolar Eugeniusz 241  
Snowden Edward 195  
Sorensen Georg 13, 21  
Spahn Jens 297  
Staack Michael 24  
Stavridis James 199  
Steinbrück Peer 51, 74  
Steininger 131, 202  
Steinmeier Franka-Walter 18, 47, 49, 51–52, 55, 57, 71, 95, 111–113, 128–129, 142, 196–197, 211–212, 239, 244, 258, 276–278, 298, 304  
Stempin Arkadiusz 49  
Stemplowski Ryszard 231  
Stock Wolfgang 49  
Stolarczyk Mieczysław 194, 222, 240  
Stratenschulte Eckhart 20  
Sturm Daniel Friedrich 18, 55  
Szczerski Krzysztof 254  
Szmatka Jacek 21  
Szydło Beata 241, 247  
Szymczyński Tomasz R. 153
- Talbott Strobe 199  
Techau Jan von 110, 121  
Teltschik Horst 203  
Theissen Erik 100, 101  
Thim Johannes 173  
Tibi Bassam 143, 144  
Traehnert Dieter 137  
Treffen Geheime 139, 212, 256, 278, 305  
Trittin Jürgen 275  
Trudeau Justin 183  
Trump Donald 137, 177, 182–189, 201–202, 211–212, 251, 255–256, 263, 266  
Tsipras Alexis 85–87  
Tujdowski Marcin 18, 246

- Tull Denis M. 140, 159  
Tusk Donald 229, 236, 239, 246  
  
Urrestarazu Ursula 17, 25, 258  
  
Varwick Johannes 175  
Vogel Heinrich J. 203  
Volker Kurt 201  
  
Wagner Helmut 20  
Wald Charles 199  
Walkowski Maciej 153  
Waszczykowski Witold 241, 244, 248  
Westerwelle Guido 24, 49, 51, 58, 61–62, 138, 171, 229, 238  
  
Węc Janusz Józef 57, 222, 229  
Wichmann Dominik 61  
Wieczorek-Zeul Heidemarie 51  
Wieduwilt Ulrike 89  
Winkler Heinrich August 18, 161  
Wolf Alexander 23  
Wolfram Lacher 24  
Woycke Wichard 39  
Wulff Christian 55  
  
Zięba Ryszard 22  
Zyblikiewicz Lubomir W. 156  
Zypries Brigitte 166–167  
  
Żukrowska Katarzyna 123